



**KWALITEITS  
INSTITUUT  
NEDERLANDSE  
GEMEENTEN**

## **Baseline Informatiehuishouding Gemeenten**

### **Deel 2b: Documentaire informatievoorziening en (digitaal) zaakgericht werken**



## Bijdragen

De hieronder genoemde personen hebben in samenwerking met KING bijgedragen aan de totstandkoming van de Baseline Informatiehuishouding Gemeenten versie 1.0.

- Raymond Alexander, gemeente 's Hertogenbosch
- Josje Everse, gemeente Rotterdam
- Marco Klerks, gemeente 's Hertogenbosch
- Frans Smit, gemeente Almere
- Jinne Stienstra, gemeente Rijssen-Holten
- Gert Zwagerman, gemeente Amsterdam
- Roland Bisscheroux, Noord-Hollandsarchief
- Tjerk van Dijk, SOD Opleidingen
- Ruud Tempels, DocFactory

Auteur: KING  
Datum: 20 december 2011  
Versie: 1.0

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding .....	7
1.2	Doel .....	7
1.3	Doelgroepen .....	9
1.4	Scope .....	9
1.5	Uitgangspunten .....	9
1.6	De architecturale context van dit deel .....	13
1.7	Opzet en inhoud .....	13
1.8	Gebruik .....	14
<b>2</b>	<b>Documentaire informatievoorziening en (digitaal) zaakgericht werken ...</b>	<b>15</b>
2.1	Zaak- en procesgericht werken .....	15
2.2	Documentaire informatievoorziening .....	17
<b>3</b>	<b>De essentie van de integratie van documentaire informatievoorziening en zaakgericht werken .....</b>	<b>20</b>
3.1	Inleiding .....	20
3.2	Documenteren en archiveren binnen het zaakbehandelproces .....	21
3.3	De hoofdlijnen van de nieuwe manier van werken in richtlijnen .....	23
<b>4</b>	<b>De ingrediënten .....</b>	<b>27</b>
4.1	Inleiding .....	27
4.2	Kenmerken van informatie-elementen .....	29
4.3	Het zaakdossier .....	30
4.4	Gegevensobject .....	32
4.5	Informatieobject .....	33
4.6	Duurzaam bewaarbaar informatie-element .....	34
4.7	Goede, geordende en toegankelijke archieven .....	36
4.8	Metagegevens .....	37
4.9	Records management .....	39

<b>5</b>	<b>Uitwerking van de integratie van documentaire informatievoorziening en zaakgericht werken .....</b>	<b>41</b>
5.1	Digitalisering .....	41
5.2	Soorten informatie .....	41
5.3	Tijdsaspect van uit te voeren acties .....	42
5.4	Verdeling van verantwoordelijkheden.....	44
5.5	Registreren van het verwijderen uit een zaakdossier.....	45
5.6	Implementatie en migratie .....	45
<b>6</b>	<b>Inhoud van een zaakdossier .....</b>	<b>48</b>
6.1	Indeling van (mogelijke) inhoud naar vorm en status .....	48
6.2	Indeling van (mogelijke) inhoud naar soorten inhoudelijke informatie .....	49
<b>7</b>	<b>Vullen van een zaakdossier.....</b>	<b>55</b>
7.1	Vullen in stappen .....	55
7.2	Relatie met het werkproces .....	56
7.3	Selectielijst.....	58
7.4	Beslisbomen voor de lopende zaak-fase .....	59
7.5	Verdere uitwerking aan de hand van proces en zaaktype.....	60
<b>8</b>	<b>Levensloop zaakdossier en inhoud .....</b>	<b>61</b>
8.1	Levensloop zaakdossier.....	63
8.2	Levensloop inhoud zaakdossier .....	65
8.3	Wel en niet virtuele zaakdossiers in de tijd .....	67
8.4	Verdere uitwerking .....	68
8.5	Automatisering .....	68
<b>9</b>	<b>Informatiefuncties.....</b>	<b>69</b>
<b>10</b>	<b>Moderne media .....</b>	<b>70</b>
	<b>Bijlage: Open Archival Information System (OAIS) .....</b>	

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Gemeenten staan voor de opgave hun dienstverlening te verbeteren terwijl er bezuinigingen op hen afkomen én zij ook de omslag moeten maken van werken met papier naar digitaal werken. Zaak- en procesgericht werken (verder te noemen zaakgericht werken) is een concept hen daarbij helpt. Door het registreren en bewaken van de voortgang verbeteren doorlooptijden. Door het bundelen van de informatie per zaak kan de gemeente de klant beter informeren. Door het structureren en standaardiseren van de werkprocessen worden deze efficiënter. En de moderne variant van zaakgericht werken maakt maximaal digitaal werken mogelijk.

Een goede documentaire informatievoorziening is essentieel bij zaakgericht werken. Daartoe verbindt dit onderdeel van de Baseline het werkveld van documentaire informatievoorziening, inclusief archivering, met zaakgericht werken. Uitgangspunt daarbij is het inzicht dat efficiënt en effectief digitaal werken om een documentaire informatievoorziening vraagt die niet naast het zaakbehandelproces staat, maar daar onderdeel van is.

## 1.2 Doel

### **Archiefwet 1995 geldt als uitgangspunt bij toepassing van de Baseline**

Dit deel van de Baseline Informatiehuishouding Gemeenten verbindt de documentaire informatievoorziening, inclusief archivering, met zaakgericht werken en beschrijft dit vanuit de praktijk en de Archiefwet 1995.

Uitgangspunt bij het lezen en toepassen van de Baseline is dat de Archiefwet 1995 altijd als wettelijk uitgangspunt geldt. Dit betekent dat een gemeente de informatie-elementen (archiefbescheiden) die zij in het kader van haar werkprocessen ontvangt of opmaakt, vanaf het moment van beschikbaar komen moet beschouwen als te bewaren. Dus alle informatie-elementen moeten worden bewaard en alle handelingen die medewerkers in de praktijk uitvoeren met betrekking tot het creëren, vastleggen, wijzigen en verwijderen van die informatie, vallen onder andere onder de Archiefwet 1995. Dit is ook waarop gemeenten door (provinciale) archiefinspecteurs worden gecontroleerd.

Het doel van dit hoofdstuk is het aanbieden aan gemeenten van een duurzaam kader voor het inrichten van digitale documentaire informatievoorziening bij zaakgericht werken, met als uitgangspunten:

1. de uitvoering van documentaire informatievoorziening, inclusief archivering, is een integraal onderdeel is van de zaakbehandelprocessen;
2. het kader voldoet aan de eisen en normen voor de gemeentelijke informatiehuishouding, zoals geformuleerd in deel 1 van de Baseline;
3. het kader sluit aan op de Archiefwet 1995 en onderliggende;

4. voor het inrichten van de gemeentelijke processen en informatievoorziening biedt het kader concepten en modellen die aansluiten bij wat voor gemeenten in de praktijk werkbaar en haalbaar is.

Daarmee is de inhoud van dit hoofdstuk een landelijke referentie voor gemeenten voor het inrichten van een omgeving voor de combinatie van digitale documentaire informatievoorziening en zaakgericht werken.

Tussen bovenstaande uitgangspunten 3 en 4 zit een spanningsveld. De Archiefwet 1995 verplicht de gemeente archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen. De enorme groei van digitale informatie-elementen stelt de gemeente voor de uitdaging voor de uitvoering werkbare en haalbare oplossingen te vinden.

#### **Hoe om te gaan met het archiveren van e-mail?**

Het vraagstuk hoe om te gaan met het archiveren van e-mail illustreert dit spanningsveld. De Archiefwet 1995 zegt dat 'bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten' archiefbescheiden zijn. Dat kun je vertalen naar: alle informatie die relevant is voor het proces, al is het maar voor een minuut. Toegepast op e-mail kan dat geïnterpreteerd worden als: alle e-mailberichten die een gemeente in de context van een zaak ontvangt of opmaakt en verzendt, bewaard moet worden tenzij. Bij een zaak van enige omvang - een complexe vergunningaanvraag is een project op zich - kan het aantal emailberichten in de honderden, zo niet duizenden lopen. Diverse mensen, in- en extern werken eraan, en werken daarbij samen. Volgens de wet moet de gemeente dus enorme hoeveelheden e-mail bewaren, deze beoordelen (waarderen) om er aldus een bewaartermijn aan te koppelen om vervolgens alle berichten met een bewaartermijn nul expliciet, en in principe zonder uitstel, te vernietigen en dat vernietigen te registreren.

Voor de gemiddelde gemeente is het al een hele uitdaging om voor het 'daadwerkelijk archiveren' van dergelijke e-mail goede protocollen voorhanden te hebben die werkbaar zijn en tot resultaat leiden. Waar dat al lukt, is de praktijk over het algemeen niet dat uitvoerende ambtenaren die honderden en duizenden berichten vanaf het beschikbaar komen ervan behandelen als te bewaren archiefbescheiden. Het gangbare beeld van denken en werken binnen een gemiddelde gemeente is anders. Dat beeld houdt in dat binnen alle zaken die een gemeente behandelt voortdurend enorme hoeveelheden informatie worden gecreëerd en ontvangen en dus beschikbaar komen. En dat men daaruit een selectie maakt. Niet alles wordt bewaard, maar men selecteert bepaalde informatie-elementen. En zo gaat het ook met veel andere soorten informatie die bij zaakgericht werken een rol speelt, zoals de neerslag van telefoongesprekken (je legt niet alles vast en bewaart dat, maar maakt daarin een keuze), geraadpleegde gegevens in een sectoraal systeem voor milieumetingen en de statusinformatie (procesinformatie) in een Zakensysteem.

De gemeentelijke praktijk is weerbarstig, niet in het laatst omdat veel oplossingen voor hoe om te gaan met de snel toenemende digitalisering van werk en leven nog in ontwikkeling zijn, en de gemeenten niet over onbeperkte middelen beschikken maar in de praktijk keuzes moeten maken bij zowel het inrichten als het uitvoeren van hun werkprocessen. Desondanks probeert dit deel 2b van de Baseline een eigentijdse en praktische toepassing te geven aan de Archiefwet 1995 en aan de gemeentelijke praktijk.

### 1.3 Doelgroepen

Dit deel van de Baseline richt zich op meerdere doelgroepen:

- beleidsmedewerkers informatievoorziening;
- coördinatoren en toezichthouders documentaire informatievoorziening en archivering (o.a. archiefinspecteurs);
- informatiemanagers;
- proces- en informatiearchitecten;
- overige betrokkenen bij de inrichting van zaakgericht uit te voeren werkprocessen en de bijbehorende informatievoorziening;
- de managers en medewerkers die in sturende, coördinerende of uitvoerende zin een rol hebben bij het zaakgericht uitvoeren van die werkprocessen;
- de op de genoemde terreinen bij gemeenten actieve adviesbureaus;
- leveranciers van gemeentelijke software.

Hierbij past de volgende kanttekening. De inhoud van dit deel is niet eenvoudig en vraagt voor juist begrip een behoorlijk opleidingsniveau. Voor veel van de hiervoor genoemde doelgroepen zal dat geen probleem zijn, omdat de functies binnen de doelgroep al om dat niveau vragen. Dat kan anders liggen voor een deel van de uitvoerende medewerkers. Dat is een aandachtspunt bij het invoeren van de in dit deel beschreven nieuwe manier van werken. De oplossingen daarvoor zullen gemeenten moeten vinden in de sfeer van opleidingen en werkinstructies.

### 1.4 Scope

De scope van dit deel van de Baseline is de inrichting van de digitale informatievoorziening en de bijbehorende processen voor documentaire informatievoorziening en archivering. Dit binnen de context van zaakgericht werken bij op individuele klanten gerichte dienstverleningsprocessen. In de praktijk zijn dit de werkprocessen voor het behandelen van aanvragen van gemeentelijke producten (zoals een paspoort, een vergunning, een subsidie), zoals ingediend door burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Veel van wat is uitgewerkt zal, waar nodig met enige aanpassingen, ook toepasbaar zijn op andere dan de genoemde dienstverleningsprocessen.

### 1.5 Uitgangspunten

Dit deel gaat uit van:

- de bestaande inhoud van GEMMA, met op de achtergrond NORA (waar GEMMA op aansluit);
- bestaande normen, richtlijnen en standaarden op het gebied van documentaire informatievoorziening en archivering;
- de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit, Archiefregeling 2010 en de Selectielijst archiefbescheiden (inter)gemeentelijke organen 2005;
- de inhoud van deel 1 van de Baseline;

- bestaande ontwikkelingen bij gemeenten in het inrichten en uitvoeren van zaakbehandelprocessen die zichtbaar maken wat in de praktijk wel en niet werkt.

In deze baseline wordt gesproken over 'informatie-elementen' als basale eenheid die bewaard of vernietigd moeten worden. Synoniemen hiervoor zijn archiefbescheiden<sup>1</sup>, record<sup>2</sup> en archiefstuk<sup>3</sup>. Voor de herkenbaarheid in het werkveld van DIV en ICT wordt aan 'informatie-elementen' de voorkeur gegeven.

### ***Nuancering in verband met selectie***

De Archiefwet 1995 zegt dat alle informatie-elementen die in een werkproces beschikbaar komen, de status hebben 'gedurende een bepaalde tijd of permanent te bewaren' (hierna te noemen 'te bewaren'). Medewerkers van een gemeente moeten alle informatie-elementen beoordelen en vervolgens keuzes maken met betrekking tot de vraag wat ze ermee gaan doen in termen van dossiervorming en archivering. De Archiefwet 1995 schrijft daarom het maken van een gemeentelijke selectielijst voor. Gemeenten hebben in het verleden de VNG gemandateerd voor het opstellen van een uniforme landelijke selectielijst voor het collectief van gemeenten (zie ook paragraaf 7.3). Deze verplichte selectielijst kan worden aangevuld met een lokale stukkenlijst.

De praktijk is er dus een van selectie: wat bewaren we (gedurende een bepaalde tijd) en wat niet (wat wordt vernietigd). Willen we de praktijk modelleren en beschrijven, dan is het nodig met selectie rekening te houden. De Baseline heeft daarom het volgende uitgangspunt: 'Alle informatie-elementen die een gemeente in het kader van een werkproces (of zaak) ontvangt of creëert, moet bewaard worden tenzij'. Daarmee is alle informatie die in een werkproces beschikbaar komt, potentieel te bewaren. Selectie bepaalt wat en hoe lang bewaard gaat worden en vervolgens ook als zodanig benoemd kan worden.

---

<sup>1</sup> Definitie archiefbescheiden volgens de Archiefwet:

1. bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten;
2. bescheiden, ongeacht hun vorm, met overeenkomstige bestemming, ontvangen of opgemaakt door instellingen of personen, wier rechten of functies op enig overheidsorgaan zijn overgegaan;
3. bescheiden, ongeacht hun vorm, welke ingevolge overeenkomsten met of beschikkingen van instellingen of personen dan wel uit anderen hoofde in een archiefbewaarplaats zijn opgenomen om daar te berusten;
4. reproducties, ongeacht hun vorm, welke bij of krachtens de wet in de plaats zijn gesteld van de onder 1°, 2° of 3° bedoelde archiefbescheiden of welke op grond van het bepaalde in artikel 7 zijn vervaardigd".

Definitie archiefbescheiden volgens NEN-ISO-15489:

"informatie opgemaakt, ontvangen en onderhouden als bewijs en informatie door een organisatie of persoon bij het vervullen van wettelijke verplichtingen of bij zakelijke transacties". Met als aanvulling: "Het Engelse begrip records kent geen echt Nederlands equivalent. Het is hier vertaald met de term archiefbescheiden, aangezien dit in Nederlandse wetgeving wordt gebruikt".

<sup>2</sup> Engelse synoniem. Gebruikt in Baseline Rijk.

<sup>3</sup> Definitie archiefstuk volgens de NEN 2082, tevens definitie record in de Baseline Informatie op Orde van het Rijk:

"Informatieobject, ongeacht zijn vorm, met de bijbehorende metadata ontvangen of opgemaakt door een natuurlijke en/of rechtspersoon bij de uitvoering van taken en bewaard om te voldoen aan wettelijke en/of administratieve eisen en/of maatschappelijke behoeften".



## ***Aanvulling in verband met vorm en structuur***

De Archiefwet 1995 schrijft voor dat een overheidsorganisatie de informatie-elementen die zij in het kader van haar werkprocessen ontvangt of opmaakt, vanaf het moment van beschikbaar komen in goede en geordende staat moet bewaren. Tussen het beschikbaar komen van informatie-elementen in een werkproces en het 'opleveren' van een digitaal zaakdossier met inhoud die aan de vereisten voor (het voor een bepaalde tijd) bewaren in goed en geordende en toegankelijke staat voldoen, moet er bij een gemeente veel gebeuren. De vereisten die vanuit de Archiefwet 1995 gesteld worden aan een digitaal duurzaam en te bewaren informatie-element hebben onder andere betrekking op: opslag, metadata en leesbaarheid.<sup>4</sup>

Daarbij is ook van belang dat de inhoud van een informatie-element na afsluiten van de zaak niet meer muteerbaar is, behalve dat technisch muteren nodig kan zijn om de toegankelijkheid te waarborgen. Hierbij wordt aangesloten op de definitie van een 'record' (duurzaam bewaarbaar informatie-element) van Moreq2 (Model Requirements for the Management of Electronic Records, update and extension, 2008): "A key feature of a record is that it cannot be changed" en "A record is locked against change".

Om een informatie-element duurzaam te bewaren zijn bepaalde handelingen of acties benodigd. Bij digitale archivering werkt dat in de praktijk als volgt. De acties, dus om van binnenkomende of gecreëerde elementen een digitaal duurzaam bewaarbaar informatie-element te maken, zijn afhankelijk van de vorm waarin die beschikbaar komen.

Om te beginnen zal digitale archivering voorlopig aan de input-kant moeten werken met een hybride situatie. Want ook bij digitale archivering zal een gemeente nog steeds papieren brieven en aanvraagformulieren ontvangen. Ineens is dat wat de gemeente op papier ontvangt niet meer wat fysiek gezien wordt bewaard. "Moet bewaard worden" is niet hetzelfde als "kan in deze vorm worden bewaard". Voordat een papieren informatie-element een digitaal informatie-element is en als zodanig bewaard kan worden, zijn acties nodig. Daarvan een digitaal duurzaam te bewaren informatie-element maken vereist vervanging.

---

<sup>4</sup> **Onderstaande komt uit een tekst naar aanleiding van de WRO. Deze is niet zonder meer algemeen geldend**

### ***Opslag***

De digitale ruimtelijke plannen dienen in navolging van artikel 26.1 van de Archiefregeling te worden opgeslagen in een valideerbaar en volledig gedocumenteerd bestandsformaat, dat voldoet aan een open standaard. De Archiefwetgeving schrijft voor dat alle archiefbescheiden, analoog en digitaal, in goede, geordende en toegankelijke staat moeten worden gebracht en gehouden. De gegevens dienen doorzoekbaar te zijn. Veel overheden maken al gebruik van een systeem voor het archiveren van digitale data: een Document Management Systeem (DMS). Met behulp van een DMS kan een organisatie voldoen aan de verplichting dat de digitale archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat zijn.

### ***Metadata***

Voorschriften in de Archiefregeling voor het bewaren van digitale data (digitale archiefbescheiden) bepalen dat de data identificeerbaar, leesbaar en waarneembaar zijn. Naast de gegevens over inhoud, structuur en vorm (data over de data, ook wel metadata genoemd) moeten bij digitale archiefbescheiden ook de technische kenmerken (bijv. bestandsformaat, soft- of hardwareafhankelijkheden) worden vastgelegd en bewaard. Dit is van belang om de omstandigheden waarin de data zijn gemaakt en bewaard te kunnen herleiden en daarmee de digitale archiefbescheiden te allen tijde te kunnen reconstrueren.

### ***Leesbaarheid***

De archiefbescheiden dienen leesbaar en waarneembaar te worden gehouden. Van belang voor het blijvend leesbaar en waarneembaar houden van de data is dat toepassingsprogrammatuur beschikbaar is om de plannen te kunnen raadplegen.

Een papieren brief vergt andere acties, dan een digitaal MS Word of ODF document, en te bewaren statusinformatie in de vorm van gegevens in de database van een zakenmagazijn vraagt om nog weer andere acties. Om die acties te beschrijven, is het nodig de verschillen in de vormen (formats) van die informatie-elementen te onderkennen en te benoemen. Daarvoor zijn nieuwe termen nodig.

### ***Toelichting op de noodzaak tot introductie van nieuwe termen, begrippen en modellen***

In dit deel van de Baseline is uitgegaan van digitalisering van de gemeentelijke documentaire informatievoorziening. De daarbij horende situaties en op te lossen vraagstukken zijn specifiek voor de digitale informatiedragers. Het uitwerken van oplossingen daarvoor vergt de introductie van nieuwe termen, begrippen en modellen.

De informatie-elementen die in een werkproces beschikbaar komen, voldoen veelal in eerste instantie niet aan alle vereisten voor het duurzaam bewaren. Om wel aan die vereisten te voldoen, zijn bewerkingen nodig. Die bewerkingen maken dat het resultaat daarvan qua vorm, structuur etc. vaak anders is dan wat er aan de voorkant 'in gaat'. Kortom: als we het *hoe* van digitale archivering willen beschrijven, dan moeten we de bewerkingen daarvoor kunnen benoemen en verschil kunnen maken, ook op het niveau van naamgeving, tussen de input en de output van die bewerkingen.

Dit deel van de Baseline maakt bij informatie-elementen een onderscheid naar gegevensobjecten en informatieobjecten (die muteerbaar zijn en daarom niet duurzaam bewaard kunnen worden) en duurzaam bewaarbare informatie-elementen (die niet muteerbaar is en duurzaam bewaard kan worden).

## Definities

Vooruitlopend op de verdere uitwerking van de termen in de volgende hoofdstukken (o.a. paragraaf 3.2 en hoofdstuk 4) zijn onderstaand de bijbehorende definities opgenomen.

- Een **gegevensobject** is een geheel van gegevens bestaande uit kenmerken (attributen) die een object beschrijven, maar zonder dat dat geheel een zelfstandige vorm heeft en zonder dat dat geheel de structuur bevat die nodig is om de gegevens te kunnen lezen (bijvoorbeeld een rij met statusgegevens in een databasetabel).
- Een **informatieobject** is een geheel van gegevens met een zelfstandige vorm en een eigen structuur om die gegevens te kunnen lezen (bijvoorbeeld een brief, formulier, email of XML-document).
- Een **duurzaam bewaarbaar informatie-element** is een digitaal informatieobject met inhoud die niet meer mag en kan wijzigen, dat de status heeft, dat voorzien is van metagegevens over de context, dat voorzien is van een bewaartermijn en dat expliciet als duurzaam informatie-element voor de duur van de bewaartermijn wordt bewaard (bijvoorbeeld PDF-rapport, conform de desbetreffende richtlijnen voor archivering).

Deze driedeling kent een stevige basis in de ISO-norm 14721 waarin de OAIS-standaard voor een Open Archival Information System is opgenomen. In een gecomprimeerde weergave van het OAIS-model in de bijlage zijn de componenten terug te vinden en wel als Data Object (gegevensobject), Information Object (informatieobject) en Archival Information Package (duurzaam te bewaren informatie-element).

Het begrip informatieobject is overigens niet nieuw in de Nederlandse wereld van documentaire informatievoorziening. Zie onder andere de NEN 2082 en de Baseline Informatie op Orde van het Rijk.

## 1.6 De architecturale context van dit deel

De uitwerking in dit deel is, zoals de gehele Baseline, een onderdeel van GEMMA. GEMMA bestaat uit een familie van onderling samenhangende architectuurproducten. Ook voor dit deel geldt dat er sprake is van inhoudelijke samenhang met een aantal al bestaande producten in de GEMMA-portefeuille. Omdat documentaire informatievoorziening binnen GEMMA een nieuw aandachtsgebied is, ontstaan er met dit deel nieuwe dwarsverbanden. Daar hoort inhoudelijke afstemming bij, met soms ook aanpassingen aan de kant van die al bestaande GEMMA-producten. Die aanpassingen zijn niet direct al zichtbaar, maar zullen meegenomen worden in nog te verschijnen nieuwe versies van die producten. Daarom kunnen er, kijkend naar de inhoud van de gehele GEMMA-portefeuille, op de korte termijn inconsistenties zichtbaar blijven. Op de wat langere termijn zal KING die wegwerken.

## 1.7 Opzet en inhoud

De inhoud van dit deel is primair op conceptueel niveau uitgewerkt met als doel te komen tot een duurzaam en dus voor langere tijd bruikbaar inrichtingskader. Met dat

inrichtingskader beschrijft dit deel het *hoe* van zowel inrichting als uitvoering van digitale documentaire informatievoorziening en archivering bij zaakgericht werken. Het conceptuele niveau van het *hoe* is een andere dan het niveau waarop gemeenten eigen systeem- en implementatiekeuzen maken. Waar dit deel ook op dat niveau inhoud bevat, betreft dat over het algemeen mogelijke oplossingsvarianten. Op dat niveau is dus ruimte voor alternatieven.

Wat betreft de volgorde van onderwerpen begint dit deel met een introductie van zaakgericht werken. Daarna wordt vastgesteld wat we hier verstaan onder documentaire informatievoorziening en archivering alvorens van daaruit de verbinding wordt gelegd met zaakgericht werken. Daarbij wordt eerst de essentie van het verbindende concept beschreven in een paar richtlijnen. Die richtlijnen worden daarna uitgewerkt, na eerst nog in meer detail in te gaan op de gehanteerde driedeling naar gegevensobjecten, informatieobjecten en duurzaam bewaarbare informatie-elementen.

De uitwerking tenslotte beschrijft vooral hoe met de benoemde ingrediënten om te gaan qua inrichting en uitvoering. Daarbij gaat het onder andere over de inhoud en het vullen van een zaakdossier en de levensloop van zowel dat dossier als van de 'informatie-elementen' in zo'n dossier.

## 1.8 Gebruik

Dit inhoud van dit deel is een landelijke referentie voor lokale gemeentelijke inrichtingen. Omdat elke lokale situatie anders is, moet een gemeente die referentie nooit zonder nadenken 1 : 1 overnemen, maar altijd vertalen naar de eigen situatie. Vooral op het al genoemde systeem- en implementatieniveau zal elke gemeente, uitgaande van al aanwezige informatiesystemen en uitgaande van de eigen mogelijkheden, zelf keuzen moeten maken.

Daarnaast is het belangrijk de inhoud van dit deel te gebruiken in combinatie met het toepassen van de andere onderdelen van GEMMA, zoals de GEMMA Proces- en de GEMMA Informatiearchitectuur.

## 2 Documentaire informatievoorziening en (digitaal) zaakgericht werken

Alvorens documentaire informatievoorziening en zaakgericht werken met elkaar te verbinden, is het goed eerst vast te stellen wat we daarbij onder deze aandachtsgebieden verstaan. De omschrijvingen zijn vervolgens vertrekpunt voor verdere uitwerking naar termen, begrippen en modellen.

### 2.1 Zaak- en procesgericht werken

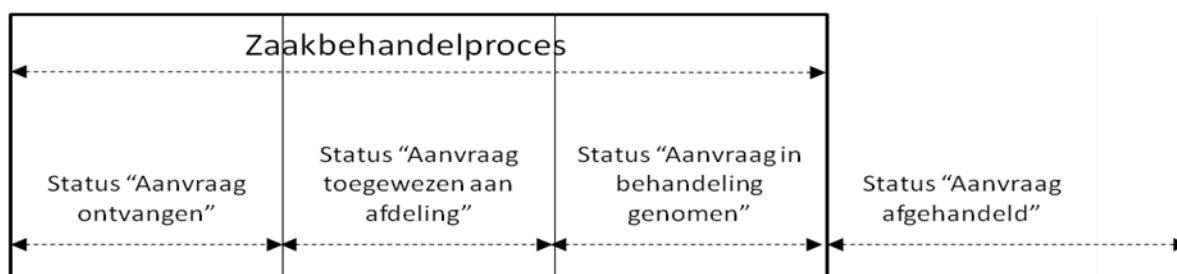
Zaakgericht werken, voluit vaak zaak- en procesgericht werken genoemd, is een concept voor het gestructureerd afhandelen en digitaal administreren van werkzaamheden met een duidelijk begin en einde. Doelen waarop het concept is gericht, zijn:

- effectief en efficiënt werken;
- digitaal werken;
- goede dienstverlening.

De belangrijkste onderdelen van Zaakgericht werken zijn

1. uit te voeren werk wordt benoemd als een zaak met een begin en een einde en die zaak wordt als zodanig geregistreerd;
2. voor vergelijkbare zaken zijn gestandaardiseerde zaaktypen gedefinieerd;
3. bij elk zaaktype hoort een gestandaardiseerd werkproces voor de behandeling van alle tot dat zaaktype behorende zaken;
4. in de minimale variant van zaakgericht werken houdt een gestandaardiseerd werkproces in dat het werkproces is verdeeld in standaard fasen of processtappen met elk een eigen status voor het aanduiden van de voortgang (zie figuur @@ met voorbeeldstatussen);
5. in de maximale of optimale variant van zaakgericht werken is het werkproces tevens geoptimaliseerd voor maximale effectiviteit en efficiëntie en daartoe zonodig herontworpen;
6. bij de uitvoering van de behandeling van een zaak wordt de voortgang bijgehouden door het digitaal vastleggen van statusinformatie (per bereikte status de datum waarop die status is bereikt);

7. zowel de bij een behandeling betrokken medewerkers<sup>5</sup> als de klant kunnen deze statusinformatie raadplegen. De klant kan zo de voortgang volgen. De medewerkers kunnen tevens de voortgang bewaken en zonodig de planning bijsturen.
8. alle voor een zaak relevante informatie wordt gebundeld in een digitaal zaakdossier;
9. (naast statusinformatie) is ook de overige inhoud van het zaakdossier, en dat via een systeem van aan rollen gekoppelde autorisaties, beschikbaar voor alle bij een zaak betrokken medewerkers;
10. bij een zaaktype horen gestandaardiseerde parameters voor de inrichting van zowel het zaakbehandelproces als de bijbehorende informatievoorziening. Deze parameters kunnen vastgelegd en beheerd worden in een zaaktypencatalogus (ZTC).



**Figuur 1: Zaakbehandelproces met (voorbeeld-)statussen**

Het verdelen van een zaakbehandelproces in standaard procestappen met een bijbehorende status betekent dat procesgericht werken besloten zit in zaakgericht werken. Om ook dat procesgerichte te benadrukken wordt het hele concept in GEMMA vaak benoemd als zaak- en procesgericht werken. In de Baseline wordt het concept kortheidshalve benoemd als zaakgericht werken, zoals de Baseline ook spreekt over documentaire informatievoorziening, waarin impliciet (zie paragraaf 2.2) ook archivering besloten zit.

Van procesgericht werken is reeds sprake bij de minimale variant van zaakgericht werken, met een verdeling van het behandelproces in fasen of procestappen, zoals hiervoor benoemd in punt 4. Het is nog sterker het geval bij de verdergaande variant zoals hiervoor benoemd onder punt 5. In die variant is ook sprake van herontwerp en optimalisatie van het werkproces.

### **Definitie zaak**

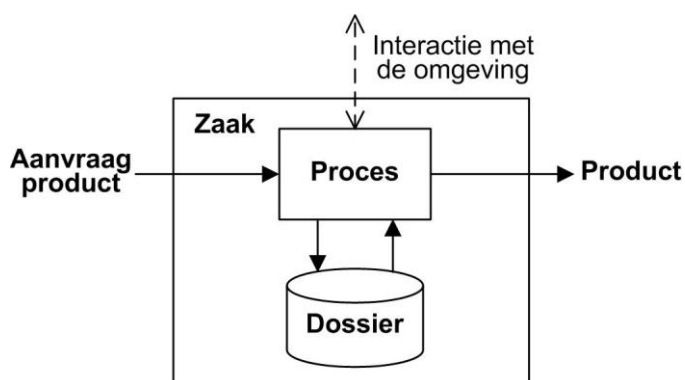
Een zaak is "een samenhangende hoeveelheid werk met een welgedefinieerde aanleiding en een welgedefinieerd eindresultaat, waarvan kwaliteit en doorlooptijd bewaakt moeten worden".

<sup>5</sup> Bij samenwerking met andere organisaties, denk aan ketensamenwerking, kunnen ook externe medewerkers behoren tot de categorie 'betrokken medewerkers'. 'Betrokken medewerkers' zijn ook frontofficemedewerkers die het contact met de klant verzorgen.

In principe kan een gemeente elke hoeveelheid werk met een begin en een einde benoemen en behandelen als een zaak. Dus ook primaire processen zoals het maken van een milieubeleidsplan, het ontwikkelen van een bedrijventerrein en het repareren van een brug en ondersteunende processen zoals het verzorgen van de catering van een vergadering. In het voorliggende document echter ligt de nadruk op zaakgericht werken bij op individuele klanten gerichte dienstverlening. Dat komt neer op het behandelen van aanvragen van producten zoals opgenomen in de gemeentelijke productcatalogus.

### **Het zaakdossier**

Een zaak is 'een hoeveelheid werk'. In administratieve organisaties zoals een gemeente betekent dat een zaak zowel een proceskant heeft als een informatiekundige kant (zie figuur 2). De proceskant bestaat uit het zaakbehandelproces inclusief intake en levering. Centraal aan de informatiekundige kant staat het zaakdossier.



**Figuur 2: De twee kanten van een zaak**

Een zaakdossier is de bundeling van alle voor een zaak relevante informatie (zie ook de alinea na het kopje Informatie die 'relevant is voor een zaak' in paragraaf @@). Dat wil zeggen, hoort dat te zijn, want in de praktijk bestaat de inhoud van een zaakdossier natuurlijk uit datgene dat een gemeente erin stopt.

## **2.2 Documentaire informatievoorziening**

Allereerst stellen we vast dat de term 'documentaire informatievoorziening' en de voor die term wel gebruikte afkorting DIV hier nadrukkelijk niet staan voor een afdeling. GEMMA en de voorliggende onder GEMMA vallende Baseline doen geen uitspraken over de organisatiestructuur van gemeenten.

Documentaire informatievoorziening omvat in de gemeentelijke bestuurslaag het volgende:

1. Het binnen de context van lopende werkzaamheden, zoals het behandelen van een zaak, vastleggen, ordenen, beheren, bewaren en ontsluiten van voor die werkzaamheden relevante informatie opdat deze informatie beschikbaar is en gebruikt/hergebruikt kan worden voor de uitvoering van deze werkzaamheden. Doel is ondersteunen van het werkproces.

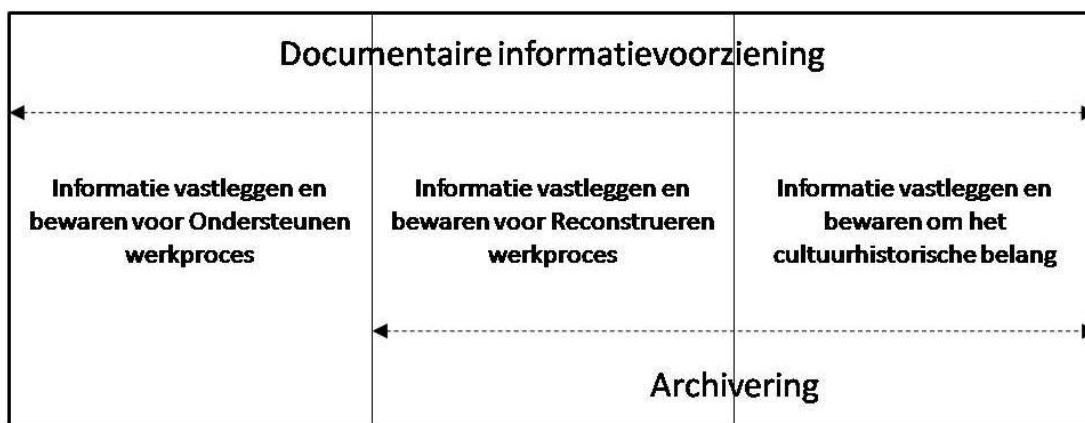
2. Het binnen de context van lopende werkzaamheden vastleggen, ordenen, beheren, bewaren en ontsluiten van het handelen van de gemeente, opdat deze haar handelen zonodig tijdens of na afloop van de werkzaamheden kan reconstrueren in het kader van bewijsvoering of haar verantwoordingsplicht. Het doel is hier het mogelijk maken van reconstructie van uitgevoerde werkzaamheden achteraf.
3. Het om cultuurhistorische redenen vastleggen, ordenen, beheren, bewaren en ontsluiten van informatie. Doel is het in de toekomst beschikbaar hebben van informatie die dan cultuurhistorisch gezien van belang is.

Bij elk van de drie genoemde doelen en verantwoordelijkheden gaat het om informatie die binnen de context van een werkproces wordt ontvangen, gecreëerd of verzonden (niet creëren maar verzenden wat eerder werd ontvangen kan voor het werkproces ook van betekenis zijn). De informatie die na ontvangst of creatie en in het kader van de onder 1, 2 en 3 genoemde doelen voor korte of langere tijd wordt bewaard, wordt daarbij onderdeel van een bij de desbetreffende zaak horend zaakdossier. Het op die manier bewaren van informatie gebeurt voor alle informatie die in de context van de doelen 1, 2 en/of 3 relevant is oftewel van betekenis is voor een zaak.

Voor informatie die alleen vanwege het onder 1 genoemde wordt vastgelegd en bewaard, geldt dat bewaring slechts aan de orde is tot het moment dat het werkproces is afgerond. In principe wordt vaak uitgegaan van ten minste één jaar bewaren.

Het vastleggen en bewaren van informatie vanwege het onder 2 en 3 genoemde, betreft archivering oftewel het bewaren van informatie voor raadpleging en hergebruik ná afronding van het werkproces. Archivering is dus een onderdeel van het aandachtsgebied documentaire informatievoorziening (zie ook figuur 3).

Omdat een belangrijk deel van de informatie die de gemeente in het kader van 1 vastlegt voor het ondersteunen van het werkproces, ook nodig is om het werkproces achteraf te kunnen reconstrueren, vallen 1 en 2 voor een belangrijk deel samen. Dat geldt ook voor 3 ten opzichte van 1 en 2. Informatie die cultuurhistorisch van belang is, zal vrijwel altijd ook betekenis hebben voor het werkproces waarin die informatie beschikbaar komt. De doelen sluiten elkaar dus niet uit, maar komen juist vooral in combinatie voor, zeker als het om 1 en 2 gaat.



**Figuur 3: Archivering is onderdeel van het aandachtsgebied documentaire informatievoorziening**



Als informatie beschikbaar komt die relevant is voor een zaak en die daarom in het kader van de doelen 1, 2 en 3 tijdelijk of blijvend bewaard moet worden, dan krijgt die informatie daarmee een documentaire betekenis. Om bewaard te worden, moet die informatie afgevangen worden uit het werkproces. Vervolgens wordt die informatie in de juiste vorm (onder andere opslagformaat<sup>6</sup>, opslagmedium, verschijningsvorm) en met de juiste metagegevens en de juiste status (wel of niet status 'te bewaren') opgeslagen en daarmee vastgelegd. Informatie die de gemeente aldus - digitaal - vastlegt in het kader van de doelen 2 en 3, moet daartoe een voor archivering geschikt formaat hebben. Vaak moet dat volgens de daarvoor beschikbare richtlijnen<sup>7</sup> een van de beschikbare PDF-formaten zijn.

Alle vastgelegde informatie wordt beheerd, bewaard en ontsloten tot het wordt vernietigd of overgedragen aan een organisatie die de verantwoordelijkheid voor de informatie overneemt. Informatie die wel beschikbaar is voor en gebruikt wordt in het werkproces, maar niet bewaard hoeft te worden in het kader van de doelen 2 en 3, kan tijdens of bij afronding van het werkproces vernietigd worden. De overige informatie wordt vastgelegd, bewaard en ontsloten en moet volgens eisen zoals vastgelegd in de Archiefwet 1995 en de NEN-ISO-15489 (Informatie en documentatie, Informatie- en archiefmanagement) authentiek zijn, betrouwbaar, integer en bruikbaar.

### ***Documentair en documenten***

Het woord documentair in 'documentaire informatievoorziening' betekent niet dat informatie met een documentaire betekenis alleen bestaat uit documenten (informatieobjecten) zoals aanvragen, brieven, besluiten en tekeningen. Het woord documentair is hier verbonden met het begrip documenteren in de betekenis van vastleggen en wel om te kunnen hergebruiken en reproduceren. Zo maakt dit deel duidelijk dat ook gestructureerde gegevens zoals die voorkomen in databasetabellen een documentaire betekenis kunnen hebben en inhoud kunnen vormen van een dossier.

---

<sup>6</sup> Zie bijlagen voor de diverse opslagformaten

<sup>7</sup> Overal waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over het toepassen van een het PDF-formaat wordt bedoeld wat hier is geformuleerd, dus "een van de PDF-varianten passend bij de desbetreffende informatie en zoals voorgeschreven in de richtlijnen daarvoor".

### **3 De essentie van de integratie van documentaire informatievoorziening en zaakgericht werken**

#### **3.1 Inleiding**

Het verbinden en integreren van documentaire informatievoorziening met (digitaal) zaakgericht werken leidt tot een nieuwe manier van werken. Waar voorheen bij dossiervorming en archivering papier leidend was, is in de nieuwe situatie digitale informatie leidend. En dossiervorming en archivering wordt een integraal onderdeel van het werkproces. De behandelend ambtenaar wordt daarvoor, dat wil zeggen in de fase van de behandeling van een zaak, verantwoordelijk. De verantwoordelijkheid van specialisten op het gebied van dossiervorming en archivering verschuift van uitvoeren naar adviseren, bewaken en - in multidisciplinair teamverband - inrichten van het werkproces.

Uiteraard is per concrete situatie de omvang van de veranderingen afhankelijk van waar een gemeente reeds staat. Wat voor de ene gemeente een concrete verandering is, kan voor een andere gemeente meer het karakter hebben van een aandachtspunt, of een richtlijn waaraan men een al bereikte situatie gaat toetsen. Daarom beschrijft deze Baseline voor de combinatie zaakgericht werken en documentaire informatievoorziening vooral de gewenste situatie. Dat wordt benoemd als de door te voeren vernieuwing, ongeacht de vernieuwende stappen die bij sommige gemeenten al zijn gezet.

De overgang van analoog en papier naar digitaal is geen zwart/wit-overgang. Vrijwel altijd is zowel de oude als de nieuwe situatie hybride. Waar digitale dossiers en archieven leidend zijn komt in het werkproces vaak ook nog papieren informatie beschikbaar. De organisatie ontvangt bijvoorbeeld nog papieren brieven. En waar dossiers en archieven nog niet leidend zijn, wordt toch al jarenlang gewerkt met computers en komt in het werkproces dus ook digitale informatie beschikbaar. Dit deel beschrijft een nieuwe situatie waarin digitale dossiers en archieven leidend zijn, maar waarin nieuwe informatie in het werkproces ook nog op papier beschikbaar komt.

Digitale dossiervorming en archivering betekent niet automatisch dat een gemeente papieren archivering achterwege kan laten en al het papier kan vernietigen. Voor algehele vervanging van papier door digitale dossiervorming, ook wel substitutie genoemd, is toestemming (een formeel besluit) nodig van Gedeputeerde Staten. Dit betekent dat naast de hybride situatie wat betreft de broninformatie, dus de informatie die in het werkproces beschikbaar komt, elke gemeente gedurende een bepaalde tijd ook te maken heeft met een hybride situatie wat betreft dossiervorming en archivering.

## 3.2 Documenteren en archiveren binnen het zaakbehandelproces

### Archivering is een kwestie van doen

De Archiefwet 1995 schrijft voor dat alle informatie-elementen die in een werkproces beschikbaar komen al bij voorbaat moet worden bewaard, nog voordat een handeling is uitgevoerd. In de praktijk komt er heel veel informatie beschikbaar in een zaakbehandelproces. Er moeten dus weloverwogen keuzes worden gemaakt om te bepalen wat wel en wat niet als duurzaam bewaarbaar informatie-element wordt opgeslagen.

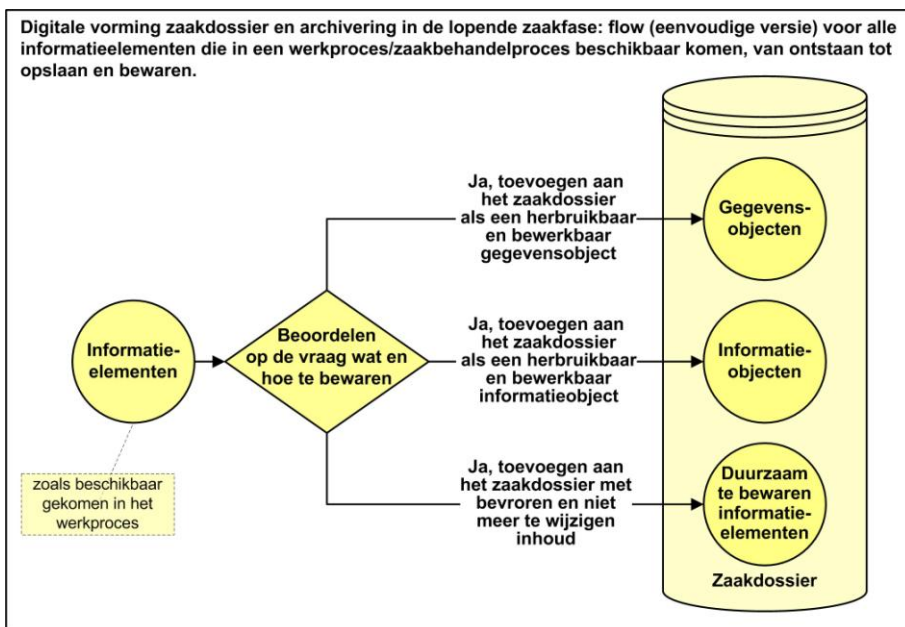
Doen betekent dat het moet worden uitgevoerd, dagelijks en door honderdduizenden ambtenaren. Dat betekent dat het niet alleen juridisch moet kloppen, maar ook dat elke ambtenaar die met informatie werkt en het moet uitvoeren, het ook moet kunnen begrijpen. Uitvoering en verbetering van die uitvoering door honderdduizenden ambtenaren vergt modellen en een verhaal dat aansluit bij de gemeentelijke werkvloer.

### Bewaren van informatie-elementen

Voor wie aan archivering invulling moet geven is het essentieel dat alle informatie-elementen die in het werkproces beschikbaar komen, worden beoordeeld op de vraag of het bewaard moet worden, en hoelang en in welke vorm. Het is van belang dat de inhoud van een informatie-element na het doorlopen van de procesflow niet meer muteerbaar is. De procesflow moet dus wederom worden doorlopen als een informatie-element van vorm veranderd.

Per informatie-element zijn vier uitkomsten mogelijk, die in onderstaande model zijn weergegeven:

1. niet belangrijk of belangrijk genoeg om georganiseerd te bewaren. Vernietigen of geen nadere actie ondernemen;
2. opslaan en bewaren als een gegevensobject dat voor de duur van het zaakbehandelproces kan worden hergebruikt en zonodig bewerkt (van toepassing bij een deel van de gestructureerde zaakgegevens zoals die worden opgeslagen in een Zakensysteem);
3. opslaan en bewaren als een informatieobject dat voor de duur van het zaakbehandelproces kan worden hergebruikt en zonodig bewerkt (van toepassing bij bijvoorbeeld een concept-brief of concept-besluit zoals opgeslagen in een DMS);
4. opslaan en duurzaam bewaren als informatie-element met bevroren en niet meer te wijzigen inhoud (van toepassing op bijvoorbeeld een verstuurd brief, een definitief besluit en ook een concept-besluit dat ter visie is gelegd).



**Figuur 4: Flow (eenvoudige versie) voor alle informatie-elementen die in een zaakbehandelproces beschikbaar komen**

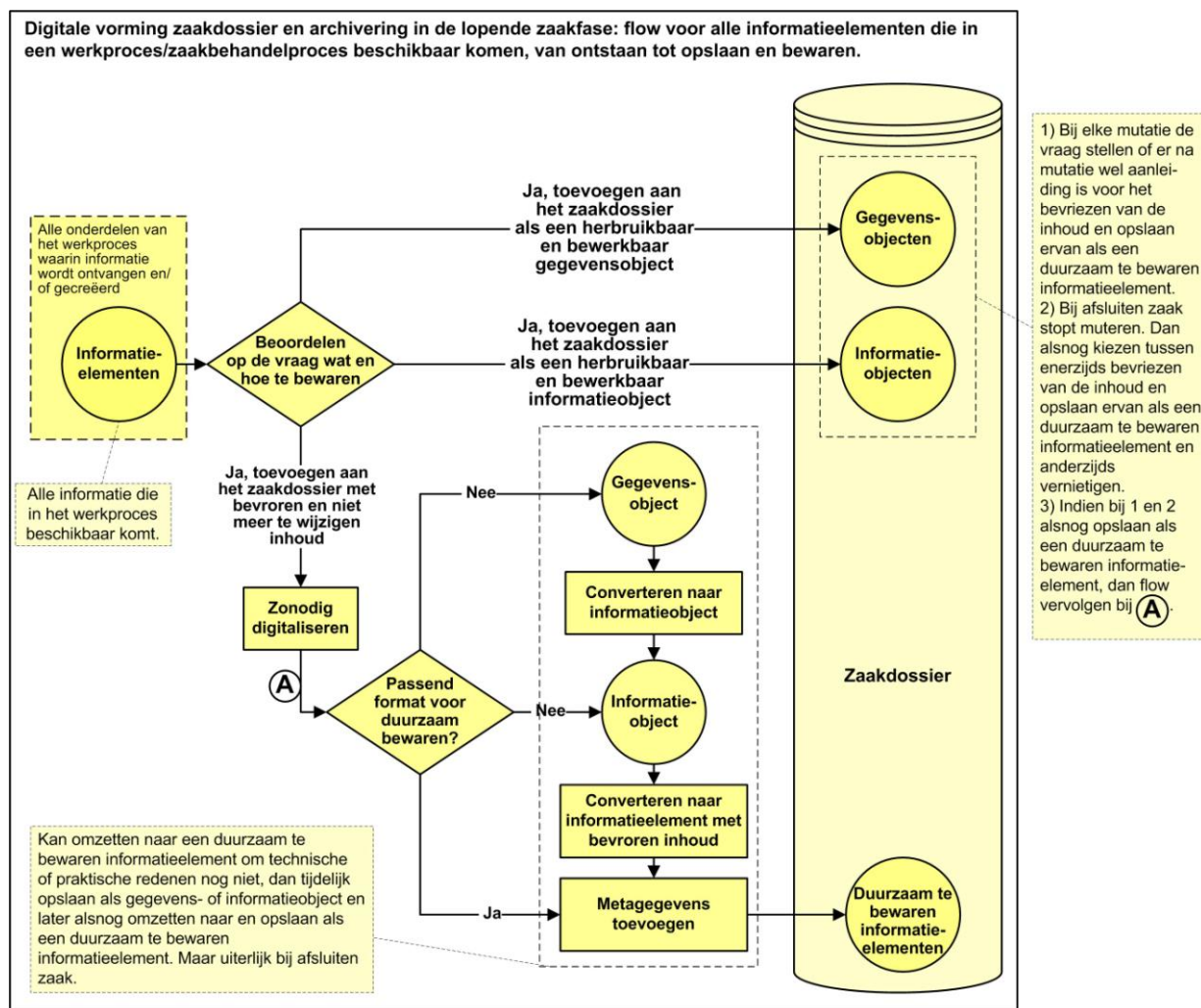
### Relatie tussen de drie typen informatie-elementen onderling

Een gegevensobject bevat niet zelf de structuurinformatie die nodig is om de inhoud van het gegevensobject te lezen. Die structuurinformatie moet gelezen worden uit een informatieobject waarin het gegevensobject is opgeslagen. Een rij met statusinformatie in een databasetabel van het zakenmagazijn is een gegevensobject. De database of databasetabel is een informatieobject en bevat de structuurinformatie om de rijen in een tabel te lezen. Aan een zaakdossier wil je echter nooit de hele database toevoegen, maar slechts de rij met voor de zaak relevante gegevens, dus het gegevensobject. Wel moet de database als informatieobject met structuurinformatie beschikbaar blijven om het gegevensobject te lezen.

Zoals hiervoor in feite al gezegd, bestaat een informatieobject uit een of meer gegevensobjecten plus de structuurinformatie om de inhoud te kunnen lezen. Documenten zoals een brief of een besluit zijn informatieobjecten, evenals een spreadsheet, een database of een videobestand.

Een duurzaam bewaarbaar informatie-element is een informatieobject met inhoud die niet meer mag en kan worden gewijzigd. Naast metagegevens bevat een archiefstuk dus uit informatieobject en dat informatieobject bestaat weer uit een of meer gegevensobjecten plus structuurinformatie om de inhoud van die gegevensobjecten te kunnen lezen. Omdat informatie veelal niet in die vorm in een werkproces beschikbaar komt, moet dergelijke informatie eerst worden omgezet (converteren). Ook moeten metagegevens worden toegevoegd over onder andere de context, authenticiteit, de beheergeschiedenis en de termijn gedurende welke het archiefstuk bewaard moet worden, alvorens dit als een duurzaam bewaarbaar informatie-element kan worden opgeslagen.

Deze verschillende informatie-elementen sluiten elkaar dus niet uit. Zo zal een gemeente van een concept-besluit dat ter visie wordt gelegd een PDF maken om deze als archiefstuk op te slaan en te bewaren, terwijl het voor de hand ligt ook het MS Word of ODF bestand van het concept besluit te bewaren en wel als informatieobject. Want dat is herbruikbaar voor het te zijner tijd aanpassen van de tekst om er een definitief besluit van te maken. Gevisualiseerd in een model ziet een en ander er uit als onderstaand.



**Figuur 5: Flow voor alle informatie-elementen die in een zaakbehandelproces beschikbaar komen**

### 3.3 De hoofdlijnen van de nieuwe manier van werken in richtlijnen

Centraal bij het verbinden en integreren van documentaire informatievoorziening met zaakgericht werken staan de zaak, de bij een zaak horende informatie-elementen en het zaakdossier waarin deze informatie-elementen wordt gebundeld. De op hoofdlijnen belangrijkste richtlijnen voor het creëren van en werken met een zaakdossier zijn:

## 1. Zaakdossier

- a. Tijdens de behandeling van een zaak bundelt het zaakdossier alle informatie die gedurende korte of langere tijd relevant is voor die zaak, uitgaande van de drie eerder genoemde doelen van documentaire informatievoorziening:
  - het ondersteunen van het werkproces;
  - het bewaren van informatie voor reconstructie van het handelen van de gemeente;
  - het bewaren van informatie om cultuurhistorische redenen.
- b. Tijdens de behandeling van een zaak is alle voor een zaak relevante informatie óf afkomstig uit het zaakdossier óf het wordt zodra het beschikbaar komt, dus als het wordt ontvangen of gecreëerd, aan het zaakdossier toegevoegd. In de praktijk is dit een keuze bij alle informatie die in het kader van werkprocedures beschikbaar komt en is het toevoegen van deze informatie aan het dossier een actieve, wel of niet geautomatiseerde, handeling.
- c. In een zaakdossier wordt niet minder, maar ook niet meer informatie bewaard dan nodig in het kader van de onder 1a genoemde drie doelen.

## 2. Bewaren tenzij

- a. Alle informatie-elementen die aan het dossier worden toegevoegd, moeten worden opgeslagen en bewaard tenzij en is daarmee 'potentieel te bewaren' (zie ook de tabel hierna met een zeer eenvoudige weergave van de levensloop van te archiveren informatie). Deze informatie komt in aanmerking voor bewaring, tenzij expliciet wordt vastgesteld dat bewaring ten behoeve van reconstructie later in het kader van verantwoording of om cultuurhistorische redenen, gezien de betekenis van de informatie, niet nodig is. Ook dit komt in de praktijk neer op een keuze en een actieve, wel of niet geautomatiseerde handeling.
- b. Een informatie-element die bewaard moeten blijven, is pas dan ('echt') in orde nadat het is opgeslagen als een digitaal informatie-element dat voldoet aan de daarvoor gestelde eisen. Dat is inclusief een metagegeven van dat informatie-element dat de bewaartermijn bevat, zijnde de termijn gedurende welke het bewaard moet worden.

## 3. Digitale informatie-elementen.

- a. Niet alle te bewaren informatie kan direct na het beschikbaar komen ervan worden opgeslagen als een digitaal informatie-element dat qua opslag, metagegevens en leesbaarheid voldoet aan de daarvoor gestelde eisen. Zij verkeren niet dus 'in goede, geordende en toegankelijk staat'. Deze informatie wordt in eerste instantie opgeslagen als gegevensobjecten (zoals procesinformatie in een zakenmagazijn) of informatieobjecten (zoals een in bewerking zijnde MS Word of ODF document), maar krijgen al wel het kenmerk 'in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren'. Dit kenmerk betekent dat deze informatie later alsnog wordt omgezet naar en opgeslagen als een goede, geordende en toegankelijke digitaal bewaarbare informatie-elementen.
- b. Te bewaren informatie-elementen die direct na het beschikbaar komen ervan duurzaam opgeslagen kunnen worden, worden direct in die vorm aan het



zaakdossier toegevoegd. Het resultaat van die handeling is een digitaal informatie-element dat voldoet aan de vereisten voor een digitaal duurzaam te bewaren informatie-elementen en dat ook is voorzien van een bewaartermijn.

- c. Gegevensobjecten en informatieobjecten die niet bewaard hoeven te worden, maar worden toegevoegd aan het zaakdossier omdat ze wel tijdelijk beschikbaar moeten zijn voor het werkproces, worden voorzien van het kenmerk 'niet-bewaren'.

#### 4. Gegevensobjecten en informatieobjecten

Een zaakdossier kan tijdens de behandeling van een zaak naast digitale duurzaam bewaarbaar informatie-elementen ook gegevensobjecten en informatieobjecten bevatten. Ook kan de inhoud van het zaakdossier in die fase bestaan uit informatie-elementen die elders zijn opgeslagen en waarnaar vanuit de zaak en het zaakdossier wordt verwezen.

#### 5. Goed geordend en toegankelijk zaakdossier (zie paragraaf 3.2)

- a. Na het afsluiten van een zaak bevat een zaakdossier, dat wil zeggen een zaakdossier dat gezien de fase waarin het zich bevindt op orde is, nog slechts duurzaam te bewaren informatie-elementen en de bijbehorende metagegevens. Dat betekent dat alle gegevensobjecten en informatieobjecten in een zaak uiterlijk bij het afsluiten van de zaak óf worden omgezet óf, als archivering niet nodig is, worden verwijderd uit het dossier en vernietigd. Daarmee is na het afsluiten van een zaak alle informatie in het zaakdossier 'gedurende een bepaalde tijd of permanent te bewaren'.
- b. Na het afsluiten van een zaak bevat een digitaal zaakdossier geen digitale verwijzingen meer naar elders opgeslagen informatie-elementen. Daartoe worden digitale verwijzingen vervangen door de informatie zelf en wel in de vorm van digitale archiefstukken of de digitale verwijzingen worden verwijderd (indien bewaring niet nodig is). Daarop zijn uitzonderingen mogelijk bij informatie-elementen die niet op zaakniveau bewaard hoeft te worden, zoals een wet of algemene regeling.

#### 6. Rollen

- d. De behandelend ambtenaar is tijdens de behandeling van een zaak verantwoordelijk voor de inhoud van het bijbehorende zaakdossier. Hij/zij draagt er zorg voor dat het zaakdossier tijdens de behandeling van een zaak tot en met het moment van afsluiten van een zaak en het overdragen van het dossier, actueel is en op orde zoals in de voorgaande richtlijnen beschreven.
- e. De focus van specialisten voor documentaire informatievoorziening verschuift van uitvoeren naar:
  - adviseren over documentaire informatievoorziening;
  - inrichten, in samenwerking met andere specialisten, proceseigenaren en behandelend ambtenaren, van werkprocessen en de bijbehorende documentaire informatievoorziening;
  - bewaken van een juiste uitvoering van documentaire informatievoorziening.

De invulling van richtlijn 4 betekent het uitvoeren - onder verantwoordelijkheid van de behandelend ambtenaar en wel of niet geautomatiseerd - van de volgende activiteiten:

- Informatie-elementen worden aan het zaakdossier toegevoegd zodra die beschikbaar zijn én relevant blijken voor de zaak. Daarbij wordt die informatie direct met de op dat moment juiste status (wel of niet bewaren), in het daarbij passende formaat, voorzien van de juiste bewaartermijn en voorzien van de overige op dat moment bekende metagegevens, opgeslagen. Afwijkingen hiervan -om bijvoorbeeld praktische redenen - zijn slechts mogelijk als deze het resultaat zijn van een bewuste en onderbouwde implementatiekeuze (zo kan het voor het bewaren van procesgegevens praktisch zijn, omdat die pas als duurzaam informatie-element vast te leggen als de zaak wordt afgesloten);
- wijzigingen in de status, het formaat, de bewaartermijn en de metagegevens worden doorgevoerd zodra die wijzigingen bekend zijn of bepaald kunnen worden (zo wordt een in bewerking zijnde brief die als MS Word of ODF document onderdeel is van een dossier, omgezet naar een voor een archiefstuk passend formaat en voorzien van de status 'bewaren' zodra die brief definitief is);
- informatie-elementen worden tijdens de behandeling van een zaak uit een zaakdossier verwijderd, zodra die niet langer relevant is voor de desbetreffende zaak (bijvoorbeeld de resultaten van een achterhaalde proefberekening);
- informatie-elementen in het dossier die na de behandeling van een zaak niet bewaard hoeft te worden en die om die reden niet de status 'te bewaren' heeft gekregen, wordt uiterlijk uit het dossier verwijderd bij het afsluiten van de desbetreffende zaak.

Een van de implicaties van deze richtlijnen is dat een informatie-element na het afsluiten van een zaak bewaard moet blijven totdat het wordt geconverteerd naar een passend formaat en wordt voorzien van de juiste status, mits dit nog niet het geval is (zie paragraaf 3.2).

Uitgangspunt bij de richtlijnen is dat een zaakdossier tijdens de behandeling van een zaak alle voor die zaak relevante informatie-elementen bundelt, ook als die slechts tijdelijk relevant is (zoals bijvoorbeeld een proefberekening) of in eerste instantie nog geen status 'te bewaren' heeft (zoals een nog in bewerking zijnde concept brief).

Het verwijderen van informatie uit het dossier (opschonen) gebeurt zoveel mogelijk geautomatiseerd. Dat is mogelijk als de behandelend ambtenaar alle informatie-elementen bij opname in het dossier direct waardeert, selecteert en voorziet van de juiste status en bewaartermijn. Is bij opname van informatie-elementen in het zaakdossier al duidelijk dat deze na het afsluiten van een zaak niet bewaard hoeft te worden, dan wordt die dus vastgelegd met de status 'niet bewaren'.

Ook het voorzien van informatie-elementen van bewaartermijnen kan een gemeente voor een belangrijk deel automatiseren of met automatisering ondersteunen. Daarvoor is het nodig standaard bewaartermijnen per zaak- en documenttype vast te leggen als digitale parameters voor de programmatuur die het zaakgericht werken ondersteunt. Wel blijft ook dan de behandelend ambtenaar verantwoordelijk.



## 4 De ingrediënten

### 4.1 Inleiding

De belangrijkste ingrediënten van de combinatie documentaire informatievoorziening en zaakgericht werken zijn:

- het zaakdossier;
- gegevensobjecten;
- informatieobjecten;
- duurzaam bewaarbare informatie-elementen;
- metagegevens (metadata).

Gegevensobjecten, informatieobjecten en 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' zijn informatie-elementen die inhoud van een zaakdossier kunnen vormen.

Metagegevens zijn gegevens over deze informatie-elementen, zijn daarmee verbonden of er onderdeel van en vormen op die manier ook inhoud van het zaakdossier. Ook kunnen metagegevens op zaakniveau zijn vastgelegd. Via het ID van een zaak zijn het dan metagegevens van alle informatie-elementen in een zaakdossier.

In de hierna volgende paragrafen benoemen we eerst de kenmerken die nodig zijn voor het definiëren van de genoemde informatie-elementen en daarna volgen de definities van deze elementen zelf.

#### **Synoniemen**

Voor met name informatieobjecten en duurzaam bewaarbare informatie-elementen zijn meerdere synoniemen in omloop. Deze synoniemen worden gebruikt in de Archiefwet 1995, landelijke beleidsstukken en normen en richtlijnen op het terrein van documentaire informatievoorziening. In de Baseline werken we met voorkeurtermen, de hierboven genoemde. Daarmee volgen we de Baseline Informatie op Orde voor het Rijk en de Baseline van de provinciale bestuurslaag zoveel als mogelijk. Zo leveren we een bijdrage aan de gewenste afstemming tussen de bestuurslagen. Maar we noemen ook de synoniemen die gebruikt worden in andere stukken, opdat de lezer ook die inhoud kan lezen en begrijpen en kan relateren aan de inhoud van de voorliggende Baseline voor gemeenten.

De keuze voor de termen 'informatieobject' en 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' betekent dat de Baseline op dit punt afwijkt van de inhoud van twee bestaande producten in de GEMMA-portefeuille, de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009) en het informatiemodel RGBZ 1.0 (2010). De GEMMA Informatiearchitectuur gebruikt de term 'document' voor het begrip dat we in deze Baseline aanduiden met de term 'informatieobject'. Dat is ook het geval in het RGBZ, waarbij het RGBZ dezelfde term ook gebruikt voor duurzaam bewaarbare informatie-elementen. Daarbij onderscheidt het RGBZ documenten (informatieobjecten) met en zonder status 'te bewaren', maar benoemt dat niet als kenmerk van afzonderlijke documenten maar als een bij een (fase van een) zaak horend kenmerk. Volgens die lijn hebben alle documenten (informatieobjecten) in een zaakdossier (nog) niet de status 'te bewaren'. Op termijn zal dergelijke inhoud van GEMMA in lijn worden gebracht met de inhoud van de voorliggende Baseline, of omgekeerd.

Onderstaande figuur bevat een tabel met de synoniemen in een aantal andere voor de lezer belangrijke documenten. Het biedt een overzicht van de verscheidenheid op dit gebied. Tevens is de inhoud bij het lezen van de desbetreffende documenten bruikbaar als vertaaltabel.

Bron	Term voor het begrip document/informatieobject (niet hetzelfde als tekstdocument)	Term voor het begrip record/archiefbescheiden/archiefstuk
GEMMA- informatiemodel RGBZ	Document	Document
GEMMA Informatiearchitectuur	Document	Record (Archiefbescheiden)
Archiefwet 1995	/	Archiefbescheiden
Archiefbesluit	/	Archiefbescheiden
Archiefregeling 2010	/	Archiefbescheiden
NEN-ISO-15489: Informatie en documentatie, Informatie- en archiefmanagement	Document	Archiefbescheiden
NEN 2082: Eisen voor functionaliteit van informatie- en archiefmanagement in programmatuur	Informatieobject	Archiefstuk
Baseline Informatie op Orde voor het Rijk	Informatieobject	Record (zijdelings Archiefstuk, Archiefbescheiden)
Provinciale Baseline Informatiehuishouding (IPO)	Informatieobject	Record
Baseline Informatiehuishouding Gemeenten (KING)	Informatieobject	Duurzaam bewaarbaar informatie-element
Overheid.nl Web Metadata Standaard (OWMS)	Informatieobject	/
Eisen Duurzaam Digitaal Depot (E3D)	/	Archiefbescheiden, Archiefstuk
Moreq2	Document	Record
ISO-14721: OAIS	Informatieobject	Record
ISO 15489	Document	Record
NEN-ISO 23081 (metadata voor archiefbescheiden)		

**Figuur 6: bestaande verschillen en overeenkomsten in termen en begrippen**

## 4.2 Kenmerken van informatie-elementen

Het benoemen en definiëren van de verschillende soorten informatie-elementen die de Baseline onderscheidt, vraagt om het gebruik van termen voor de kenmerken die die elementen beschrijven. De belangrijkste termen die we daartoe eerst definiëren zijn:

- inhoud;
- context;
- (verschijnings-)vorm;
- structuur;
- gedrag;
- status.

### ***Inhoud***

De inhoud van een informatie-element bestaat uit de informatie die het element bevat, waarbij het element de container is van die inhoud.

### ***Context***

Contextinformatie is informatie over een informatie-element als element en over de inhoud van een informatie-element. Het begrip context kunnen we onderverdelen naar:

- Inhoudelijke context; Dit beschrijft de omgeving waarin de informatie is ontstaan of ontvangen, waaronder het werkproces (bij zaakgericht werken de zaak), maar ook een ontvangst- of creatiedatum en bijvoorbeeld informatie over de auteur behoort tot de inhoudelijke context;
- Overige context; Hieronder valt informatie over onder andere de authenticiteit en de beheergeschiedenis van informatie-elementen.

### ***(Verschijnings-)vorm***

Onder de vorm of verschijningsvorm van een informatie-element verstaan we de fysieke en uiterlijke vorm van zo'n element. Een papieren brief heeft een andere verschijningsvorm dan een digitaal bestand in de vorm van een PDF. En een PDF verschilt wat betreft de verschijningsvorm weer van een spreadsheet-bestand. De verschijningsvorm van informatie is niet hetzelfde als de drager, ook wel het medium genoemd, van die informatie, maar heeft daarmee wel een relatie. Als papier de drager is van informatie, dan bepaalt dat mede de verschijningsvorm.

### ***Structuur***

Informatie is per definitie geordend. Willekeurig geordende letters hebben geen betekenis en bevatten dus geen informatie. Dat geldt ook voor de inhoud van een database of spreadsheet als niet duidelijk is welke inhoud je op welke plaats kunt aantreffen. Informatie is slechts als informatie herkenbaar en bruikbaar als het is geordend oftewel vastgelegd volgens een structuur die bekend is. Anders gezegd: bij alle informatie is structuurinformatie nodig om de informatie te kunnen lezen, interpreteren en representeren.

## **Gedrag**

Het gedrag van een informatie-element beschrijft de veranderingen van een element in de tijd of als reactie op zijn omgeving, waaronder hoe het reageert op een 'behandeling'. Voorbeelden zijn: de werking van hyperlinks in een document, de wijze waarop een videofilm reageert op afspelen, stopzetten, terugdraaien en doorstarten, en hoe het resultaat van formules in een spreadsheet afhankelijk is van de inhoud van andere cellen.

Hoewel ook het gedrag van een informatie-element het element beschrijft en we het daarom voor de volledigheid benoemen, komt gedrag als kenmerk van een informatie-element verder niet terug in dit hoofdstuk.

## **Status**

Een belangrijk kenmerk van een informatie-element in het kader van archivering betreft het wel of niet hebben van de status 'te bewaren'. Maar ook andere varianten zijn mogelijk, zoals het kenmerk 'moet worden bewaard' (het is nog geen archief, maar vastgesteld is dat de desbetreffende informatie-element wel bewaard moet gaan worden).

## **4.3 Het zaakdossier**

Een zaakdossier is naast het zaakbehandelproces onderdeel van een zaak. Zolang een zaak nog loopt, bundelt een zaakdossier alle voor een zaak relevante informatie<sup>8</sup>. Na het afsluiten van een zaak bevat een zaakdossier alle informatie-elementen die nodig zijn om een zaak te kunnen reconstrueren. De inhoud moet dan voldoen aan daarvoor gestelde wettelijke eisen, vaak aangevuld met per organisatie geformuleerde richtlijnen en per zaaktype vastgestelde inrichtingsparameters.

Tijdens de behandeling van een zaak is de inhoud van een zaakdossier dus anders van samenstelling dan na de behandeling, dus na het afsluiten van de zaak. Voorafgaand aan het afsluiten van een zaak kan een zaakdossier informatie-elementen van verschillende vorm en status bevatten. Na de behandeling bevat een zaakdossier in principe nog slechts duurzaam bewaarbare informatie-elementen inclusief de bijbehorende metagegevens.

### ***Virtueel zaakdossier***

Wat betreft de inhoud van een zaakdossier is er op informatiekundig niveau geen onderscheid tussen een virtueel zaakdossier waarbij de inhoud is verdeeld over meerdere systemen, en een zaakdossier waarbij alle inhoud in één systeem is opgeslagen. Het onderscheid tussen deze twee varianten is slechts aanwezig op het technische of fysieke niveau en op systeem- en implementatieniveau. Informatiekundig gezien is de inhoud van een zaakdossier oftewel de bundeling van voor een zaak

---

<sup>8</sup> Zoals hiervoor al aangegeven bedoelen we met 'relevant voor een zaak' alle informatie die relevant is voor een zaak in het kader van de drie voor documentaire informatievoorziening benoemde doelen en verantwoordelijkheden.

relevante informatie dus implementatie- en systeemonafhankelijk. Een zaakdossier kan dus technisch/fysiek gezien verwijzingen bevatten naar in andere systemen opgeslagen informatie met als resultaat dat op informatiekundig niveau ook die informatie inhoud van het zaakdossier vormt.

Omdat op systeemniveau verwijzingen in een systeem naar inhoud in een ander systeem anders werken dan rechtstreeks in een systeem opgeslagen inhoud, vraagt dit op systeem- en implementatieniveau nadrukkelijk wel om aandacht én te maken keuzes. Een aandachtspunt daarbij is ook het omgaan met meervoudige opslag van dezelfde gegevens. Zo is het goed te streven naar het voorkómen van redundantie oftewel fysiek gezien dubbele of meervoudige opslag. Tegelijkertijd kunnen er goede pragmatische redenen zijn, denk aan de performance oftewel de prestaties en de snelheid van reageren van systemen, om gegevens wel meervoudig op te slaan, bijvoorbeeld in de vorm van kopiegegevens op meerdere systemen en/of fysieke locaties.

### ***Identiteit van een zaakdossier***

Een zaakdossier hoort bij een zaak. Er is dan ook sprake van een 1:1 relatie tussen zaak en zaakdossier. Op het niveau van datamodellering betekent dat, dat men in de praktijk vaak zal volstaan met één objecttype voor zowel de zaak als het zaakdossier en ook één ID. De ID van een zaak is dan tevens de ID van het zaakdossier. Dat ID is dan de ingang náár en het verbindende gegeven tússten alle bij een zaak horende en in het zaakdossier gebundelde informatie.

Na afsluiting van een zaak kan de koppeling tussen een zaak en het bijbehorende dan goed, geordend en toegankelijke zaakdossier losser worden. Ook kunnen dossiers worden uitgewisseld en in een andere systeemomgeving terecht komen. het is mogelijk dat zo'n omgeving werkt met eigen dossiernummers. Een aandachtspunt is dan dat altijd de relatie met de oorspronkelijke zaak en het nummer (de ID) van die zaak blijft bestaan.

### ***Het zaakdossier als informatiekundige eenheid***

Als een zaakdossier de bundeling vormt van alle voor een zaak relevante informatie, dan zou vanuit slechts die invalshoek een zaakdossier als te benoemen object niet nodig zijn. Door alle voor een zaak relevante informatie-elementen te voorzien van een zaaknummer c.q. zaak-ID, en deze vervolgens 'vrij' oftewel 'in 'één grote bak' op te slaan, kan op elk moment met een goede zoekopdracht zo'n dossier alsnog worden gevormd, dat wil zeggen alle relevante informatie-elementen worden verzameld. De Baseline gaat uit van een te creëren object zaakdossier (in sommige implementaties is dat een bij een zaak horende directory of folder). Dat past bij de gedachte dat de informatie-elementen in een dossier geordend, dat wil zeggen volgens een ordeningsstructuur worden opgeslagen. En het past bij het gegeven dat dossiers soms worden uitgewisseld en veel vaker nog in- of extern worden overgedragen aan een andere beherende afdeling of organisatie.

## 4.4 Gegevensobject

Gegevens worden wel onderverdeeld naar gestructureerde gegevens zoals opgeslagen in een spreadsheet of een of meer databasetabellen, en ongestructureerde gegevens zoals bijvoorbeeld een document dat tekst bevat. Bij zaakgericht werken spelen gestructureerde gegevens een belangrijke rol: gegevens over de aanvrager van een product, waaronder adresgegevens, de afdeling die de zaak behandelt, het zaakobject zoals het pand (gebouw) waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, het zaaktype en statusinformatie. Veelal worden deze gegevens in de praktijk tijdens de behandeling van een zaak opgeslagen in databasetabellen. Zonodig worden ze daarin zelfs actueel gehouden en gemuteerd. Ze zijn relevant voor de zaak waar ze bij horen en om die reden behoren ze tijdens de behandeling van de zaak en in die vorm tot de inhoud van het bij de zaak horende zaakdossier. Dergelijke gegevens hebben geen zelfstandige vorm, want zijn onderdeel van een databasetabel en zijn slechts leesbaar met behulp van de structuurgegevens van zo'n databasetabel. Het is gebruikelijk gegevens in deze vorm te benoemen als *Gegevensobjecten*.

Veel van deze gegevens zijn benoemd en opgenomen in het informatiemodel RGBZ, met hun definities, de soorten kenmerken die er bij horen (niet de inhoud van die kenmerken) en hun onderlinge relaties.

Ook andere gestructureerde gegevens, en daarmee gegevensobjecten, kunnen deel uitmaken van de inhoud van een zaakdossier. Zo kan bij een vergunningaanvraag voor de bouw van een school nabij een snelweg het luchtverontreinigingsniveau mede de besluitvorming over de toekenning van de vergunning bepalen. Zo'n niveau is het resultaat van metingen van zogenoemde immissiewaarden, veelal vastgelegd als gestructureerde gegevens in een sectorale database, en in dit voorbeeld relevant voor de zaak.

### **Definitie**

Een gegevensobject is een geheel van gegevens bestaande uit kenmerken (attributen) die een object<sup>9</sup> beschrijven, maar zonder dat dat geheel een zelfstandige vorm heeft en zonder dat dat geheel de structuur bevat die nodig is om de gegevens te kunnen lezen.

### **Aanvullende kenmerken**

Anders dan bij een informatieobject, zoals een document met tekst, een spreadsheet of een databasetabel, dat een eigen vorm en structuur heeft, ontbreekt die eigen vorm en structuur bij een gegevensobject. In termen van opslag is een gegevensobject altijd onderdeel van een informatieobject met wel een eigen vorm en structuur. De structuur van zo'n informatieobject, zoals bijvoorbeeld de indeling in kolommen en de kolomdefinities van een databasetabel, zijn nodig de inhoud ervan te kunnen lezen. Een informatieobject bevat zelf die structuur. Bij een gegevensobject is dat niet het geval.

---

<sup>9</sup> Objecten als aanwijsbare eenheden worden soms onderverdeeld naar objecten en subjecten. Het begrip subject staat dan voor de mens, of breder gedefinieerd, voor een actor (kan ook een dier, machine of informatiesysteem zijn). Actoren zijn actieve objecten, ze doen iets, ze handelen. Daar staan bij dit onderscheid objecten tegenover die passief zijn, die niet handelen. In een zin is vaak een subject (een mens, dier, machine) de actieve partij oftewel de actor en een object (bijvoorbeeld een steen, een stok, een document) het lijdend voorwerp ("Jan gooit een steen").

Daar is de voor lezing benodigde structuur onderdeel van het informatieobject waartoe ook het gegevensobject zelf behoort.

Wel kan men een gegevensobject als 'een eenheid' behandelen, bijvoorbeeld muteren, maar dus niet zonder de structuur te kennen van het informatieobject waar het deel van uitmaakt. Hoewel we een gegevensobject dus kunnen behandelen als 'een eenheid', zegt men daarom wel dat we een gegevensobject niet kunnen behandelen als een 'zelfst ndige eenheid'. Een informatieobject is wel een 'zelfstandige eenheid'.

Als eenheid heeft een gegevensobject ook een identiteit. Men kan een gegevensobject dus benoemen en identificeren. Dat kan met elke unieke combinatie van kenmerken (attributen) van een gegevensobject. Vaak bevatten gegevensobjecten daartoe zelfs een specifiek kenmerk. Dat is de zogenoemde primaire sleutel (primary key) met - binnen   n systeemomgeving - een voor elk gegevensobject van eenzelfde type unieke waarde.

## 4.5 Informatieobject

In de papieren wereld worden dossiers vooral gevuld met informatieobjecten in de vorm van documenten met teksten.

Het RGBZ definieert een document als 'een geheel van gegevens met een eigen identiteit ongeacht zijn vorm, met de bijbehorende metagegevens ontvangen of opgemaakt door een natuurlijke en/of rechtspersoon bij de uitvoering van taken, zijnde een enkelvoudig of een samengesteld document'.

De NEN-ISO 15489 definieert een document als 'vastgelegde informatie die, of vastgelegd object dat als een eenheid kan worden behandeld'.

De NEN 2082 en de Baseline voor het Rijk gebruiken voor dit zelfde begrip de term 'Informatieobject' en defini ren dat als 'een geheel van gegevens met een eigen identiteit'.

De definitie van document in het RGBZ is specifiek er dan de overeenkomstige definities in de NEN-ISO 15489, de NEN 2082 en Baseline voor het Rijk. De achtergrond daarvan is dat het een definitie is die de context meeneemt, namelijk het zaakgericht werken. Vandaar dat de definitie in het RGBZ ook de wijze van ontstaan van een document en het belang ervan voor de organisatie meeneemt. De voorliggende Baseline volgt voor de term de NEN 2082 en de Baseline voor het Rijk en voor de bijbehorende definitie de lijn om "het ontstaan van en het belang voor de organisatie" niet in de definitie vast te leggen.

### **Definitie**

Een informatieobject is een geheel van gegevens met een zelfstandige vorm en een eigen structuur om die gegevens te kunnen lezen.

### **Aanvullende kenmerken**

- Een informatieobject kan als een zelfstandige eenheid van informatie worden behandeld.
- Informatieobjecten zijn voorzien van metagegevens.

- Een informatieobject kan wel of niet een status 'te bewaren' hebben, met dien verstande dat we een informatieobject met die status benoemen met de term 'duurzaam bewaarbaar informatie-element'. Het begrip 'duurzaam bewaarbaar informatie-element' is een verbijzondering van het begrip 'informatieobject'.

Het laatste aanvullende kenmerk betekent dat we in de praktijk met de term 'informatieobject' een informatieobject zonder status 'te bewaren' bedoelen. Voor een informatieobject mét de status 'te bewaren' gebruiken we dan de term 'duurzaam bewaarbaar informatie-element'.

### ***Voorkomend synoniem***

Document, in onder andere het RGBZ, de NEN-ISO 15489 en Moreq2.

## **4.6 Duurzaam bewaarbaar informatie-element**

Een duurzaam bewaarbaar informatie-element is een informatieobject met status 'te bewaren' met inhoud die niet meer kan en mag wijzigen. In de context van de Baseline zijn deze elementen het resultaat van de vastlegging van een werkproces. Informatie-elementen die als onderdeel van een werkproces wordt ontvangen of gecreëerd, wordt daartoe duurzaam vastgelegd met (dus) niet meer te wijzigen inhoud.

In de digitale wereld werkt dat anders. Informatie die de gemeente ontvangt of creëert, is of wordt dan niet vanzelf in die vorm bewaard. Daarvoor zijn acties nodig, die overigens gewoon beginnen met een beoordeling van de inhoud oftewel, als het gaat om het vastleggen van informatie-elementen, waardering en selectie.

De acties zijn achtereenvolgens:

1. in het kader van waardering en selectie beantwoorden van de vraag of de waarde en het belang van de informatie, in dit verband in de context van een zaak, zodanig is dat de gemeente deze informatie-elementen duurzaam moet vastleggen en bewaren. Is het antwoord Ja, dan volgen de stappen 2 tot en met 5;
2. afvangen van deze informatie-elementen uit het werkproces (capture information);
3. converteren - zonodig - van de informatie-elementen naar een duurzaam passende vorm en opslagformaat. Het converteren kan uit meerdere stappen bestaan. Betreft het niet-digitale informatie dan is het omzetten naar een wel digitaal formaat de eerste stap, bijvoorbeeld het scannen van een papieren document;
4. vaststellen van de inhoud van de toe te voegen metagegevens;
5. vaststellen dat het om een duurzaam bewaarbaar informatie-element gaat en dit inclusief de juiste metagegevens en met de juiste status vastleggen (declare a record).

Dit zijn per duurzaam bewaarbaar informatie-element de stappen voor het vastleggen of documenteren van het handelen van een organisatie (recording).

In de praktijk zal een gemeente niet alle informatie-elementen die binnen de context van een lopende zaak beschikbaar komen, direct duurzaam opslaan, zelfs niet bij het volgen van de voorkeurlijn om dat te doen zodra het kan. Zaakgegevens zoals benoemd in het RGBZ (zaakobject, de aanvrager, zaaktype, statusinformatie) worden in de



praktijk veelal eerst opgeslagen als gestructureerde gegevens, dus als gegevensobjecten en wel in databasetabellen van een zakenmagazijn of een zakensysteem.

En een concept-besluit dat nog in bewerking is, zal in eerste instantie worden opgeslagen als een informatieobject. Pas als het ter visie wordt gelegd en/of definitief is zal men de inhoud ervan bevriezen door er een PDF van te maken en zal en kan men die duurzaam bewaren.

### **Definitie**

Een duurzaam bewaarbaar informatie-element is een digitaal informatieobject met inhoud die niet meer mag en kan wijzigen, dat de status heeft, dat voorzien is van metagegevens over de context, dat voorzien is van een bewaartermijn en dat expliciet als duurzaam informatie-element voor de duur van de bewaartermijn wordt bewaard

In de context van zaakgericht werken vormen duurzaam bewaarbare informatie-elementen de neerslag van een werkproces oftewel van het handelen van een zorgdrager. Dergelijke informatie-elementen worden beheerd en bewaard voor hergebruik en reconstructie van dit handelen.

### **Aanvullende kenmerken**

- Zoals alle informatieobjecten hebben duurzaam bewaarbare informatie-elementen een eigen vorm en structuur en kan men ze behandelen als een zelfstandige eenheid van informatie.
- De metagegevens van een duurzaam bewaarbare informatie-element kunnen na het creëren ervan nog wel wijzigen. Veelal zal daarbij sprake zijn van aanvullen, bijvoorbeeld door het toevoegen van gegevens over de beheergeschiedenis.
- duurzaam bewaarbare informatie-elementen moeten voldoen aan de eisen die men eraan stelt. In de NEN-ISO-15489 is vastgelegd dat ze authentiek moeten zijn en betrouwbaar, integer en bruikbaar.

### **Voorkomende synoniemen**

Archiefbescheiden, in onder andere de Archiefwet 1995 en de NEN-ISO-15489.

Archiefstuk, in onder andere de NEN 2082.

### **Status 'moet worden bewaard'**

De hier gegeven definitie van duurzaam bewaarbare informatie-elementen gaat er van uit dat digitale informatie niet alleen al door de inhoud en betekenis ervan duurzaam en bewaarbaar is, maar dat die informatie pas zo kan worden beschouwd als het expliciet als zodanig en in een passende vorm is vastgelegd.

Wel kunnen digitale informatie-elementen alleen al door de inhoud en de betekenis ervan in aanmerking komen voor het duurzaam en bewaarbaar opslaan. Dergelijke informatie kan direct na beschikbaar komen ervan een 'nominatie te bewaren' krijgen. Maar ook zo'n archiefnominatie is iets dat in de digitale wereld pas bestaat als het als metagegeven is toegekend aan en vastgelegd bij een gegevensobject of informatieobject.

## 4.7 Goede, geordende en toegankelijke archieven

### ***Goede, geordende en toegankelijke archieven***

In de praktijk wordt het woord 'archiefwaardig', of goed, geordend en toegankelijk archief, op twee manieren gebruikt':

- om aan te geven dat informatie in aanmerking komt voor archivering. Anders gezegd: dat het bewaard moet worden en dat het moet voldoen aan de eisen die gesteld worden aan een duurzaam bewaarbaar informatie-element;
- om aan te geven dat een informatie-element voldoet aan de eisen die worden gesteld aan duurzaam bewaren.

In de wereld van digitale archivering zullen informatie-elementen die gearchiveerd moet worden vaak nog niet door alleen die constatering, voldoen aan de eisen die horen bij een digitaal duurzaam bewaarbaar informatie-element. De gemeente moet daartoe de nodige activiteiten uitvoeren. Zo schrijft de Archiefregeling voor dat gemeenten een kwaliteitssysteem moeten hebben voor het beheer van hun informatie-elementen. De context en authenticiteit moeten kunnen worden vastgesteld en er moet onder andere sprake zijn van ordening en een ordeningsstructuur. Dit soort eisen zijn belangrijk en voorgeschreven. Daarom volgt de Baseline de lijn dat informatie veelal niet vanzelf duurzaam bewaarbaar zal zijn, en dat dus ook niet is door de constatering dat het in aanmerking komt voor archivering.

De uitdrukkingen 'moet bewaard worden' en 'is bewaard' vallen dus in de wereld van digitale archivering niet samen.

### ***Duurzaam en bewaarbaar dossier***

Een dossier beschouwen we als duurzaam bewaarbaar als het volledig is, slechts deze informatie-elementen bevat en als die element voldoen aan de vereisten van de wet. Een duurzaam bewaarbaar dossier is overigens een informatieobject, omdat een dossier als element altijd nog kan wijzigen. Namelijk door het toevoegen van inhoud en door het aanvullen of wijzigen van de metagegevens van zowel het dossier als geheel als van de inhoud.

### ***Hoe informatie te duiden die in aanmerking komt voor bewaring, maar dat nog niet is?***

Soms is voor de behandelend ambtenaar duidelijk dat informatie in aanmerking komt voor bewaring, maar kan de inhoud van die informatie nog niet worden bevroren en worden vastgelegd in de vorm van een duurzaam bewaarbaar informatie-element. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een besluit dat nog in bewerking is, of een nog niet definitieve spreadsheetberekening welke een besluit over luchtverontreiniging zal onderbouwen. In die gevallen kan het nuttig zijn de informatie al het kenmerk mee te geven dat die informatie in aanmerking komt voor bewaring. Het GEMMA-informatiemodel RGBZ (Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens-Zaken) kent daarvoor het begrip 'archiefnominatie'. Toegepast als kenmerk van informatie geeft het aan dat die informatie-elementen in aanmerking komen voor bewaring.

In versie 1.0 van het RGBZ is 'archiefnominatie' een kenmerk oftewel attribuutsoort, dat bedoeld is voor gebruik op het niveau van het gehele zaakdossier. De definitie ervan is: "Indicatie of het zaakdossier (de zaak met alle bijbehorende documenten) bewaard dient te worden."

Ervan uitgaande dat informatie die in een werkproces beschikbaar komt, niet door alleen dat feit al duurzaam bewaarbaar is, ontstaat de behoefte aan meer nuances dan alleen het onderscheid tussen wel of niet duurzaam bewaarbaar.

## 4.8 Metagegevens

Metagegevens zijn gegevens over gegevens (zie ook Archiefregeling, artikel 19). In het kader van deze Baseline zijn het gegevens die worden toegevoegd aan informatie in de vorm van gegevensobjecten, informatieobjecten, duurzaam bewaarbare informatie-elementen. Die metagegevens beschrijven de context van deze informatie-elementen. Die context is de inhoudelijke context plus context die van de informatie-elementen onder andere de volgende aspecten beschrijft:

- de authenticiteit en betrouwbaarheid;
- de herkomst en de beheergeschiedenis;
- een ID oftewel de referentie (van het element dat de informatie bevat).

Tezamen met de structuurgegevens zijn metagegevens nodig om de inhoud van alle informatie-elementen te kunnen lezen en - wat betreft inhoud, herkomst en betrouwbaarheid - te kunnen interpreteren.

Metagegevens kunnen ook op zaakniveau zijn vastgelegd. Via het ID van de zaak zijn het dan metagegevens van alle informatie-elementen in een zaakdossier, dus van alle inhoud van het dossier. Daarmee zijn het metagegevens van en over het zaakdossier.

### **Definitie**

Metagegevens zijn gegevens over de inhoudelijke en overige context (waaronder de authenticiteit en beheergeschiedenis) van gegevensobjecten, informatieobjecten, duurzaam bewaarbare informatie-elementen (vormen inhoud van een dossier) of van een dossier (en daarmee van alle inhoud van het dossier).

Ze zijn als onderdeel aan deze elementen toegevoegd zodat men deze elementen:

- kan beheren;
- kan terugvinden;
- en tezamen met het gebruik van de bij deze elementen horende structuurgegevens de inhoud ervan kan lezen en (juist) interpreteren.

Metagegevens van informatie in een dossier rekenen we evenals die informatie zelf tot de inhoud van het dossier.

## ***Gegevensobjecten en metagegevens***

Vorm en functie zijn bij metagegevens twee verschillende dingen.

Zo kunnen metagegevens in de praktijk de vorm hebben van aan informatie-elementen gekoppelde gegevensobjecten, van attributen van dergelijke aan informatie-elementen gekoppelde gegevensobjecten of kunnen ze de vorm hebben van attributen van die informatie-elementen zelf.

Los van die vorm hebben ze voor de informatie-elementen waarover ze iets beschrijven, de functie van metagegevens.

Om die reden is het niet zinvol en evenmin aan de orde om te proberen een onderscheid te maken tussen gegevensobjecten en attributen enerzijds en metagegevens anderzijds. Het eerste zegt iets over de vorm, het tweede iets over de functie.

Die zienswijze past ook als we kijken naar het GEMMA-informatiemodel voor zaakgericht werken, het RGBZ (Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens-Zaken) en hoe veel van de in dit model gedefinieerde gegevens in de praktijk worden opgeslagen in een zakenmagazijn of zakensysteem. Daarin worden gegevens zoals zaaktype, zaakobject, de aanvrager, de behandelend ambtenaar en bereikte statussen opgeslagen als gegevensobjecten en attributen van gegevensobjecten. Maar tevens worden ze gekoppeld aan informatieobjecten (documenten) in het zaakdossier en krijgen zo de betekenis van metagegevens.

Zitten metagegevens in een RMA (Records Management Application) dan is het beeld niet veel anders. Technisch gezien zijn het in zo'n systeem gestructureerde gegevens in een databasetabel oftewel gegevensobjecten of attributen. En hun functie is dat ze context beschrijven van in het systeem opgeslagen informatieobjecten en duurzaam bewaarbare informatie-elementen.

Dat een onderscheid tussen gegevensobjecten en metagegevens niet zinvol is, wil overigens niet zeggen dat we deze begrippen gelijk kunnen stellen. Zo zijn er ook gegevensobjecten die niet de functie hebben van metagegevens van andere informatie-elementen. Meetgegevens in een spreadsheet of database, die bij de behandeling van een zaak een rol hebben of krijgen bij de besluitvorming, zijn zo'n voorbeeld.

Ook het feit dat metagegevens kunnen voorkomen op zowel het niveau van afzonderlijke informatie-elementen in een dossier als op het niveau van de hele zaak en het hele zaakdossier zien we terug als we kijken naar het RGBZ en een zakenmagazijn of zakensysteem. Want een belangrijk deel van de gegevens in het RGBZ betreft de kenmerken van de gehele zaak. Daarmee zijn het metagegevens voor alle inhoud van een zaakdossier. Ze worden op dat niveau per zaak eenmalig vastgelegd en via het ID van een zaak zijn ze toch gekoppeld aan alle informatie-elementen in het dossier.

## ***Metagegevens in het OAIS***

Het referentiemodel voor een Open Archival Information System (OAIS) zoals opgenomen in de ISO 14721 onderscheidt een aantal groepen metagegevens die van belang zijn voor het duurzaam bewaren van informatie. In het OAIS-model zijn dit duurzaam bewaarbare informatie-elementen of verzamelingen hiervan en wel in de vorm van zogenoemde Archival Information Packages. Naast inhoudelijke oftewel

content informatie bevatten deze de volgende groepen metagegevens (de opsomming is niet limitatief):

1. metagegevens voor het duurzaam bewaren van de content (preservation description information) uitgesplitst naar:
  - a. referentie-informatie bij de content, zoals een zaaknummer, de auteur en een aan de content toegekende categorie (reference information). Referentie-informatie is van belang voor het kunnen vinden van de content informatie;
  - b. informatie over de context van de content (context information);
  - c. informatie over de geschiedenis (bron en gedocumenteerde wijzigingen) van de content (provenance information);
  - d. informatie voor het controleren van het ongewijzigd zijn van de content (fixity information);
  - e. informatie over toegang tot de content (access rights information);;
2. metagegevens over de onderdelen, bijvoorbeeld bestanden (files of volumes) van het duurzaam bewaarbare informatie-element of het dossier (packaging information);
3. metagegevens in de vorm van index informatie die de toegang tot de content ondersteunt (descriptive information);
4. metagegevens over de structuur van de content die nodig zijn voor het kunnen lezen en interpreteren van de content (representation information), uitgesplitst naar:
  - a. informatie over de structuur van de content;
  - b. semantische informatie.
  - c. software, of een referentie naar de software, die nodig is voor toegang tot en het kunnen lezen van de content.

## 4.9 Records management

Volgens een toelichting in de NEN-ISO 15489 ('Informatie en documentatie - Informatie- en archiefmanagement') resulteert een juiste vertaling van 'Records management' in de term 'Archiefbeheer'. Dit komt overeen met de lijn in deze Baseline, waarin we bij voorkeur de term 'duurzaam bewaarbare informatie-element' gebruiken. Het doel van Records Management is het documenteren van het werkproces oftewel het handelen van een organisatie. In het Engels gebruikt men daarvoor het werkwoord Recording.

Letterlijk vertaald gaat Records Management over het beheer van duurzaam bewaarbare informatie-elementen,. Zo beschouwd is de scope van Records Management smaller dan van hetgeen tot het aandachtsgebied van de Baseline wordt gerekend. Want zoals al gesteld kan een zaakdossier tijdens de behandeling van een zaak naast duurzaam bewaarbare informatie-elementen ook gegevens- en informatieobjecten bevatten. Omdat de inhoud van die gegevens- en informatieobjecten wel geschikt moet zijn om deze naderhand alsnog vast te leggen als inhoud van duurzaam bewaarbare informatie-elementen, en omdat hetzelfde geldt voor de bij die objecten horende metagegevens, begint de zorg voor records management al nog voordat informatie als duurzaam te bewaren wordt vastgelegd. Dat is in overeenstemming met het nauw met Records Management verbonden Records Continuum-model. Een van de kernboodschappen van dat model is dat de zorg voor duurzaam bewaarbare informatie-elementen al begint zodra informatie beschikbaar komt. Direct moet duidelijk zijn wat de waarde, het belang en de context van informatie is. Alleen dan kan vanaf het moment van ontstaan van

informatie juist worden gehandeld in termen van vastleggen, beheren, bewaren en ontsluiten van die informatie. En dat zodanig dat informatie-elementen vanaf het moment van beschikbaar komen voldoen aan de normen voor authenticiteit, betrouwbaarheid, integriteit en bruikbaarheid.

Deze zorg verdwijnt niet meer, maar blijft na het beschikbaar komen en vastleggen van informatie een continu doorlopend beheerproces van bewaren, beheren, (her-)waarderen en ontsluiten.

## 5 Uitwerking van de integratie van documentaire informatievoorziening en zaakgericht werken

### 5.1 Digitalisering

Alle informatie die betekenis heeft binnen de combinatie van documentaire informatievoorziening met zaakgericht werken slaat de gemeente digitaal op. Op activiteitsniveau betekent dit het volgende:

1. informatie die de gemeente in niet-digitale vorm ontvangt en die relevant is voor een zaak, digitaliseert de gemeente direct na ontvangst en voegt de gemeente direct daarna toe aan het bij die zaak horende zaakdossier;
2. informatie die ontstaat als onderdeel van het werkproces, creëert de gemeente bij voorkeur in digitale vorm. Is dat niet mogelijk, dan digitaliseert de gemeente die informatie direct na het beschikbaar komen ervan alsnog om vervolgens ook deze informatie digitaal aan een zaakdossier toe te voegen;
3. informatie die de gemeente doet uitgaan, naar onder andere klanten en ketenpartners, verstuurt de gemeente bij voorkeur in digitale vorm. Is dat niet mogelijk (bijvoorbeeld om wettelijke redenen) of gewenst (de klant kan nog steeds voorkeur hebben voor een ander kanaal), dan vindt de conversie van digitaal naar het bij het desbetreffende kanaal horende medium, bijvoorbeeld papier, plaats als laatste stap voorafgaand aan de daadwerkelijke verzending. De digitale versie is in dat geval de authentieke versie en daarmee de versie die de gemeente opslaat in het zaakdossier. De klant of ketenpartner ontvangt dan een papieren afdruk. Juridisch is dat veelal geen probleem als in het zaakdossier maar is vastgelegd dat 1) het zo gegaan is en 2) de inhoud van hetgeen verzonden is gelijk is aan de in het dossier opgeslagen oorspronkelijke digitale inhoud. Vastleggen dat "het zo gegaan is" gebeurt met een zogenoemde audit trail. Dit is een in het dossier vastgelegd spoor dat beschrijft hoe een resultaat, in dit geval de verzonden informatie, is ontstaan. Daarnaast moet gebruik worden gemaakt van een digitale handtekening. Het uitgaande digitale stuk moet namelijk als authentiek te herkennen zijn. En het moet duidelijk zijn dat de kopie exact hetzelfde is als het uitgaande origineel.

Het resultaat van deze werkwijze is dat alle voor een zaak relevante informatie onderdeel wordt van een digitaal zaakdossier en dat de inhoud daarvan, dus de digitale informatie, leidend wordt.

### 5.2 Soorten informatie

Als de nieuwe manier van werken inhoudt dat het zaakdossier álle informatie bundelt, die relevant is voor een zaak, dan houdt dat meer in dan het bewaren van alleen informatieobjecten (documenten) zoals brieven, aanvragen en besluiten. De zorg voor de inhoud van een zaakdossier strekt zich dan ook uit tot andere informatie, waaronder verschillende soorten gestructureerde gegevens. Dat kunnen voor de zaak relevante basis- en kerngegevens zijn, kenmerken van de zaak zoals het zaaktype en

procesgegevens in de vorm van statusinformatie, maar bijvoorbeeld ook immissiegegevens luchtverontreiniging in of uit een sectoraal systeem die mede de besluitvorming in een zaak bepalen.

Mede maatgevend hierbij is het informatiemodel 'Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens Zaken' (RGBZ). Dat benoemt gegevens die van belang zijn voor zaakgericht werken. Daarmee vallen deze gegevens allemaal, van zaakobject tot betrokken medewerker en rol, onder de zorg voor een goed zaakdossier. Uiteraard kunnen ook andere dan de in het RGBZ benoemde gegevens, zoals bijvoorbeeld sectorale gegevens, relevant zijn voor een zaak en daarmee inhoud van een zaakdossier vormen.

Kortom, kijkend naar de inhoud, bevat een zaakdossier meerdere soorten informatie. Maar ook onderverdeeld naar vorm en status zal dat - veelal - het geval zijn. Want een zaakdossier kan gegevensobjecten, informatieobjecten, 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' en bijbehorende metagegevens bevatten. Dat wil zeggen, zolang een zaak loopt. Want na de afhandeling van een zaak bevat een zaakdossier nog slechts duurzaam bewaarbare informatie-elementen en metagegevens. Daartoe worden, waar nodig, gegevens- en informatieobjecten tijdig, dat wil zeggen uiterlijk bij de afsluiting van een zaak, omgezet. Wat na het afsluiten van een zaak niet met status 'te bewaren' bewaard hoeft te worden, wordt uiterlijk bij het afsluiten van de zaak uit het zaakdossier verwijderd.

### 5.3 Tijdsaspect van uit te voeren acties

Wanneer - in de tijd gezien - moeten welke acties en geautomatiseerde functies worden uitgevoerd? De hoofdlijnen van het antwoord op deze vraag zijn:

1. dossier- en archiefvorming vinden plaats tijdens de behandeling van een zaak;
2. de acties daarvoor worden uitgevoerd zodra dat mogelijk is en dus niet uitgesteld;
3. met onder andere als resultaat dat al direct na de behandeling van een zaak een goed, geordend en toegankelijk zaakdossier beschikbaar is.

Dit betekent dat de behandelend ambtenaar of een geautomatiseerd systeem acties voor het vastleggen van informatie en vullen van het dossier uitvoert zodra:

- die informatie beschikbaar is;
- duidelijk is wat er met die informatie moet gebeuren (of die duidelijkheid kan worden verkregen).

Dit geldt ook voor het duurzaam bewaren van al in het dossier aanwezige informatie. Dat gebeurt dus zodra duidelijk is dat de gemeente informatie met de inhoud van dat moment voor mogelijk hergebruik en reconstructie later moet bewaren.

Een goed voorbeeld is een concept-besluit. Als de inhoud van het besluit in bewerking is, heeft het geen nut het duurzaam vast te leggen. Wordt het echter ter visie gelegd, dan is op dat moment ook duidelijk dat de gemeente die versie wel moet bewaren. De gemeente stelt het afvangen uit het werkproces van de inhoud op dat moment en het duurzaam vastleggen ervan niet uit. Zo voorkomt de gemeente dat later een onjuiste



versie wordt afgevangen. Maar het doel is ook om achterstanden te voorkomen en niet onnodig werk door te schuiven naar later.

Dus in dit geval:

- is eerder, als het stuk nog in bewerking is, het duurzaam bewaren ervan over het algemeen niet zinvol;
- is later duurzaam vastleggen niet wenselijk, want leidt tot uitstelgedrag, maakt een inhaalslag nodig en vergroot de kans dat de alsnog af te vangen informatie-element tussentijds is gewijzigd.

Voor alle aanvullingen en mutaties geldt hetzelfde, ook wat betreft metagegevens. Zodra metagegevens beschikbaar komen, duidelijk zijn of duidelijk kunnen zijn, worden ze toegevoegd aan (de juiste inhoud van) het dossier.

Hetzelfde geldt voor het verwijderen<sup>10</sup> van informatie uit het zaakdossier (opschonen). De gemeente doet dat bij voorkeur zodra duidelijk is dat bepaalde informatie niet meer relevant is voor een zaak.

Na het afsluiten van een zaak moet een zaakdossier duurzaam worden bewaard. Dat wil zeggen dat alle inhoud van het zaakdossier dan moet voldoen aan de eisen die worden gesteld aan digitale duurzaam bewaarbare informatie-elementen. Alle nog niet uitgevoerde acties om een goed, geordend en toegankelijk zaakdossier te maken, voert de gemeente uiterlijk bij het afsluiten van de zaak alsnog af. Daartoe wordt inhoud in het dossier die bij het afsluiten van een zaak nog niet de definitieve vorm en de status heeft, dan alsnog:

- óf verwijderd uit het dossier;
- óf omgezet naar en vastgelegd als een 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen'.

Een MS Word of ODF bestand bijvoorbeeld wordt dan dus óf verwijderd óf omgezet naar een PDF-formaat. Ook ontbrekende metagegevens worden dan alsnog toegevoegd.

Het resultaat moet een duurzaam te bewaren zaakdossier zijn inclusief de bij de vastgelegde informatie-elementen horende metagegevens. Die inhoud van zo'n zaakdossier moet authentiek, betrouwbaar, integer en bruikbaar zijn. Dit zijn de eisen zoals vastgelegd in de norm NEN-ISO-15489 ('Informatie en documentatie - Informatie- en archiefmanagement'). Die eisen gelden overigens ook tijdens de behandeling van een zaak.

### **Selectielijst**

Om dit mogelijk te maken heeft een gemeente zoveel mogelijk vooraf en per zaaktype bepaald welke informatie-elementen zij minimaal in een zaakdossier wil opnemen. Daartoe werkt zij met een Selectielijst.

---

<sup>10</sup> Let op: verwijderen is niet hetzelfde als vernietigen. Zie ook het hoofdstuk Opschonen, verwijderen en vernietigen.

## **Samengevat**

- inhoud die relevant is voor een zaak voegt de gemeente toe aan het bijbehorende zaakdossier zodra die informatie-elementen tijdens het werkproces beschikbaar komen (of worden ontvangen of gecreëerd). Dat gebeurt direct en in de op moment juiste vorm, met de juiste metagegevens en met de juiste status (wel of niet te bewaren);
- metagegevens die de gemeente pas later kan vaststellen of die pas later beschikbaar komen, voegt de gemeente ook toe zodra dat mogelijk is;
- zodra duidelijk is dat informatie-elementen niet (meer) zal wijzigen en deze beschikbaar moet blijven voor mogelijk hergebruik en reconstructie, legt de gemeente die informatie-elementen duurzaam vast als bevroren inhoud;
- zodra een informatie-element in het zaakdossier op enig moment niet meer relevant is voor de erop volgende periode, zoals een achterhaalde proefberekening, een concept-versie van een brief of gebruikte maar informele aantekeningen, verwijderd de gemeente deze uit het zaakdossier. De gemeente wacht dus bij voorkeur niet met opschonen tot de zaak wordt afgesloten. Maar moet er dan alsnog worden opgeschoond, dan doet de gemeente dat alvorens het de zaak afsluit.

In principe wordt het verwijderen van een informatie-element uit een dossier geregistreerd, dus wordt vastgelegd wie wanneer wat verwijderde en waarom.

De in deze paragraaf beschreven manier van werken is nauw verbonden met de in de volgende paragraaf beschreven nieuwe rol- en verantwoordelijkheidsverdeling.

## **5.4 Verdeling van verantwoordelijkheden**

De nieuwe rol- en verantwoordelijkheidsverdeling houdt op hoofdlijnen in dat de behandelend ambtenaar en daarmee de proceseigenaar op managementniveau verantwoordelijk is voor de uitvoering van dossiervorming en bewaring.

De specialisten voor dossiervorming en archivering zijn niet meer verantwoordelijk voor de uitvoering, maar voor de kaders, controles op de kwaliteit van de uitvoering en voor het - samen met andere specialisten - inrichten van de processen en de informatievoorziening voor dossiervorming en bewaring.

Tezamen met een verbreding van het traditionele werkterrein van voorheen vooral informatieobjecten (documenten) naar nu alle voor een zaak relevante informatie-elementen, betekent dit tevens het volgende:

1. de specialisten nieuwe stijl houden zich bezig met de inrichting van de informatievoorziening die betrekking heeft op álle mogelijke inhoud van een zaakdossier. Naast duurzaam bewaarbare informatie-elementen betreft dat dus ook de informatievoorziening rondom informatie- en gegevensobjecten;
2. de specialisten dossiervorming en archivering worden daarmee ook (mede-)verantwoordelijk voor de inrichting van andere systemen dan een DMS. Die verantwoordelijkheid kan zich uitstrekken tot alle systemen waarin zich inhoud van een zaakdossier bevindt of waaruit inhoud voor een zaakdossier afkomstig is. In de

- praktijk zal dat veelal minimaal een zakenmagazijn of zakensysteem zijn. Er is geen bovengrens voor het aantal mogelijk betrokken systemen;
3. de behandelend ambtenaar is bij de nieuwe manier van werken in uitvoerende zin verantwoordelijk voor de inhoud van het gehele zaakdossier en dat is inclusief inhoud die is opgeslagen in een DMS met archieffunctionaliteit.

Bovenstaande verantwoordelijkheidsverdeling geldt zolang een gemeente een zaak nog niet heeft afgesloten. Over het algemeen draagt de behandelende afdeling bij de afsluiting van een zaak het bijbehorende zaakdossier over aan een daarvoor aangewezen gespecialiseerde centrale afdeling.

## 5.5 Registreren van het verwijderen uit een zaakdossier

Het Archiefbesluit 1995 stelt dat overheidsorganisaties van de vernietiging van informatie-elementen een verklaring opstellen met daarin een specificatie van wat vernietigd is. De specificatie geeft niet alleen aan om welke informatie-elementen het gaat maar ook op welke grond en op welke manier ze zijn vernietigd.

Dit 1:1 vertalen naar duurzaam digitaal bewaren leidt niet direct tot een praktische oplossing. Oplossingen zullen in de praktijk bestaan uit implementatievarianten, die gebaseerd zijn op wat op conceptueel niveau kan worden benoemd als richtinggevend.

Om te beginnen spreekt deze Baseline vooral over het verwijderen van informatie-elementen uit een dossier in plaats van vernietigen. In de digitale wereld kan een brief, notitie of besluit met meerdere zaken zijn verbonden en om die reden in meerdere zaakdossiers voorkomen. Digitaal is er dan toch maar een besluit in de vorm van een 'duurzaam bewaarbaar informatie-element', terwijl dat wel inhoud vormt van meerdere dossiers. Verwijderen uit één dossier betekent dan dat het nog inhoud van andere dossiers blijft vormen. In fysieke zin kan het pas vernietigd worden wanneer het voor geen enkel dossier meer inhoud vormt.

In de wereld van digitaal archiveren wordt dus het verwijderen van een 'duurzaam bewaarbaar informatie-element' uit een dossier geregistreerd.

Resteert de vraag wat qua registratie te doen met gegevensobjecten en informatieobjecten die uit een dossier worden verwijderd. Wel of niet registreren? De formele lijn hierin lijkt tevens de meest praktische. Dus als een informatie-element nog geen status 'te bewaren' heeft, zoals een concept versie van een brief of een proefberekening die zijn betekenis heeft verloren, dan wordt het verwijderen van die informatie-elementen uit een dossier niet geregistreerd.

## 5.6 Implementatie en migratie

De voorliggende Baseline is geen implementatie- en veranderhandleiding. Duidelijk is wel dat het goed verbinden van documentaire informatievoorziening met zaakgericht werken plus de omslag van analoge dossiers naar digitale oplossingen een complex traject is. Een succesvolle migratie vraagt om het in de juiste samenhang doorvoeren van veranderingen op verschillende deelterreinen. Dat betreft:

- medewerkers en management (rol- en functieveranderingen, attitudeveranderingen, opleidingen, instructies, besturing en bewaking);
- werkprocessen (aanpassen, herontwerpen, inrichten);
- informatievoorziening en de onderliggende techniek (ontwerpen, de juiste software, implementatie/inrichting en ook onderhoud en beheer).

Het op een succesvolle manier doorvoeren van de veranderingen vergt strategisch denken, organisatiebrede beleidskeuzen, planvorming en steun daarvoor van het bestuur. Verder project- en verandermanagement, actieve medewerking en deelname van het lijnmanagement, multidisciplinair samenwerken bij de inrichting van nieuwe processen en informatievoorziening, betrokkenheid van de medewerkers en na implementatie van nieuwe werkwijzen consequente uitvoering daarvan door alle betrokkenen.

### ***Inrichtingsparameters in multidisciplinaire teams***

Een belangrijke fase is de inrichting van zaakbehandelprocessen en de bijbehorende informatievoorziening. Als nieuwe software nodig is, dan zal dat op enig moment worden aangeschaft en geïnstalleerd. Maar het daadwerkelijk operationeel maken van de nieuwe manier van werken vergt het inrichten van zo'n omgeving op detailniveau. Dat gebeurt in de praktijk per zaaktype en gezien de daarvoor benodigde inzet, meestal gefaseerd. Multidisciplinaire teams werken dan per product en bijbehorend zaaktype de processen uit en de inrichtingsparameters voor de informatievoorziening.

Bij het uitwerken van de processen en inrichtingsparameters zijn de uitgangspunten:

1. alle niet digitale informatie-elementen worden zodra deze in beeld komen, geconverteerd naar een digitale vorm;
2. vervolgens is de digitale informatie leidend;
3. informatie-elementen die de organisatie binnenkomen, worden na digitalisering direct gekoppeld aan een bestaande of op dat moment nieuw aan te maken zaak en vervolgens voor behandeling doorgestuurd naar de bij die zaak horende behandelende afdeling. Daarbij regelt de midofficefunctie zakenbeheer binnen de kaders van de per zaaktype gemaakte afspraken en per zaaktype vastgestelde inrichtingsparameters welke medewerker bij welke zaak welke activiteiten uitvoert;
4. dossiervorming is een geïntegreerd onderdeel van de werkprocessen, bij zaakgericht werken dus van de zaakbehandelprocessen;
5. na afronding van een zaak is een duurzaam te bewaren digitaal zaakdossier beschikbaar.

### ***ZTC+***

De parameters voor het inrichten van de processen en informatievoorziening legt men wel of niet vast in een zaaktypencatalogus (ZTC). Los van die ZTC zijn het ook parameters voor het inrichten van de software. In een geavanceerde variant van de ZTC, de zogenoemde ZTC+, is de ZTC een elektronische tabel die door de uitvoerende software wordt geraadpleegd. Inrichtingsparameters worden dan niet meer vastgelegd in de software zelf ('hard gecodeerd'), maar als instructies door die software uitgelezen. Verandert het proces of de daarbij horende informatievoorziening, dan wordt niet de software aangepast, maar de inhoud van de telkens weer uit te lezen ZTC aangepast. Onderhoud op programmatuurniveau wordt op die manier vervangen door beheer op functioneel niveau.

## ***Vervanging (substitutie) en hybride overgangssituaties***

Digitaal archiveren betekent niet zondermeer dat papieren originelen vernietigd mogen worden. Er is toestemming nodig voor het volledig vervangen van te bewaren papieren informatie door digitale informatie. De papieren informatie mag dan vernietigd worden. Zoals elders in de Baseline beschreven moet het college van Gedeputeerde Staten zo'n toestemming afgeven. Toestemming voor substitutie is alleen noodzakelijk voor duurzaam te bewaren informatie-elementen. Een gemeente moet voor substitutie voldoen aan regelgeving die per provincie is vastgesteld. Weinig gemeenten hebben zo'n toestemming al. Omdat gemeenten in de praktijk al wel veel werken met digitale informatie-elementen leidt dat tot veel hybride situaties oftewel gemengde omgevingen met zowel papier als digitale informatie-elementen. Hoe daarmee om te gaan is onderdeel van keuzes op het niveau van implementatie en migratie. In de Baseline zijn dergelijke keuzes (nog) niet uitgewerkt. Op termijn kunnen praktijkvoorbeelden mogelijk meer zicht geven op keuzes die voldoen aan de van toepassing zijnde formele regels en toch voldoende praktisch en werkbaar zijn.

### ***Beheer op informatieobjectniveau of zaakdossierniveau?***

Het toekennen van bewaartermijnen aan informatie-elementen in een zaakdossier en ook het schonen van de inhoud van een zaakdossier gebeurt in de praktijk niet altijd op het niveau van afzonderlijke objecten in een dossier. Waar dat gebeurt op het niveau van de gehele zaak c.q. het gehele zaakdossier, wordt aan het dossier als geheel een bewaartermijn toegekend en daarmee dus één bewaartermijn aan alle 'stukken' in het dossier. Het gevolg is dat ook het vernietigen van de inhoud slechts op het niveau van het hele dossier zal plaatsvinden. En in die variant zal een dossier veelal ook niet - bijvoorbeeld bij het afsluiten van een zaak - geschoond worden. Een eenmaal gevuld dossier wordt dan in zijn geheel bewaard of bij het aflopen van de bewaartermijn in zijn geheel vernietigd. Veel meer smaken zijn er dan niet.

Deze manier van werken is een implementatievariant. In de Baseline is het vullen, schonen en beheren van een dossier echter uitgewerkt op het niveau van de afzonderlijke objecten in een dossier. Daar is een reden voor. Lang niet bij alle dossiers is het toegestaan of gewenst het beheer op slechts dossierniveau in te vullen. Zo kan een dossier objecten bevatten met verschillende bewaartermijnen. Het toekennen van een bewaartermijn op het niveau van het hele dossier werkt dan niet. Daarnaast gaat het niet schonen op het niveau van objecten in een dossier ten koste van een goed overzicht en een goede ordening van de inhoud van een dossier en daarmee ten koste van de toegankelijkheid van dossiers.

Waar de implementatievariant met beheer op vooral het niveau van het gehele zaakdossier wel werkbaar en verdedigbaar is, zal mogelijk zichtbaar worden bij het verzamelen en beoordelen van praktijkvoorbeelden.

## 6 Inhoud van een zaakdossier

Onder de inhoud van een (digitaal) zaakdossier verstaan we alle inhoud die onderdeel is van de bundeling die het zaakdossier is. Bekeken op systeemniveau kan de inhoud van het zaakdossier verdeeld zijn over meerdere systemen (applicaties). Als we spreken over de inhoud van een zaakdossier, dan bedoelen we om die reden een virtueel zaakdossier. De grens leggen we bij een verwijzing zonder digitale link. Wordt de titel van een rapport genoemd zonder zo'n digitale link, dan behoort de titel van het rapport tot de inhoud van het dossier, maar het rapport zelf niet.

Daarnaast bedoelen we met inhoud van een zaakdossier inhoud die er daadwerkelijk in zit, niet inhoud die er in hoort te zitten. Een zaak dossier is de bundeling van alle informatie-elementen die relevant is voor een zaak. Dat is de inhoud er in hoort te zitten. Om die situatie te realiseren moet er wel iets gebeuren. Medewerkers en/of systemen moeten het dossier vullen, moeten dus de juiste informatie-elementen aan het dossier toevoegen. Alleen het feit dat informatie relevant is voor een zaak, maakt het nog geen onderdeel van het bijbehorende zaakdossier. Daarvoor moet het met de juiste versie, in de juiste vorm en met de juiste status (wel of niet status 'te bewaren') worden opgeslagen en gekoppeld aan de zaak, en dat zodanig dat er een systeemomgeving is die alle inhoud van het dossier in samenhang bewaart en beheert. Dus een (volledig) zaakdossier bevat alle informatie-elementen die relevant zijn voor een zaak. Maar omgekeerd kunnen we niet zeggen dat informatie omdat het relevant is voor een zaak, alleen al om die reden kan worden gezien als zijnde reeds inhoud van een bij die zaak horend zaakdossier.

Bij het benoemen van de soorten inhoud van een zaakdossier kijken we naar:

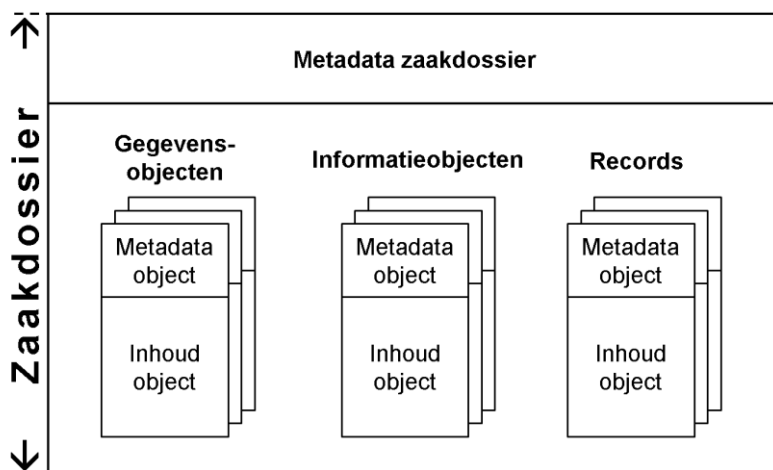
- de indeling van inhoud naar vorm en status;
- de indeling van inhoud naar soorten inhoudelijke informatie-elementen.

### 6.1 Indeling van (mogelijke) inhoud naar vorm en status

Tijdens de behandeling van een zaak kan een zaakdossier, onderscheiden naar vorm en status, de volgende soorten informatie bevatten:

- gegevensobjecten;
- informatieobjecten;
- duurzaam bewaarbare informatie-elementen;
- metagegevens (metadata).

De metagegevens kunnen betrekking hebben op de elementen in het zaakdossier of betrekking hebben op het gehele zaakdossier (of de gehele zaak, over het algemeen komt dat in de praktijk op hetzelfde neer). Zie ook het model in onderstaande figuur.



**Figuur 7: inhoud van een zaakdossier naar vorm en status tijdens de behandeling van een zaak**

Na de behandeling van een zaak dient het gehele zaakdossier duurzaam en bewaarbaar te zijn. Deze bevat dan nog slechts 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' en bijbehorende metagegevens.

## 6.2 Indeling van (mogelijke) inhoud naar soorten inhoudelijke informatie

Kijkend naar de inhoud in een zaakdossier zijn er wat betreft de mogelijke soorten inhoud in principe geen beperkingen. Bepalend is niet het soort informatie-element, maar de waarde en het belang van het element, oftewel de relevantie voor een zaak. Desalniettemin benoemen we hier een aantal voor de hand liggende categorieën. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is het informatiemodel RGBZ. Alle daarin benoemde soorten informatie-elementen zijn in de praktijk voor veel zaken van belang.

De onderscheiden soorten (digitale) informatie zijn in de praktijk veelal afkomstig van geautomatiseerde informatiesystemen die in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009) op functioneel niveau zijn benoemd als een informatiefunctie.

De volgende categorieën worden onderscheiden:

1. Identificerende en algemene kenmerken van een zaak. Voorbeelden:
  - de zaakidentificatie (zaak-ID, zaaknummer);
  - het zaaktype.

Overeenkomstige informatiefunctie wat betreft de bron van de gegevens en zoals benoemd in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009): Zakenbeheer.

2. Bij de zaak horende documenten (informatieobjecten) met teksten, tekeningen en dergelijke. Voorbeelden een:
  - aanvraag;
  - advies;
  - nog in bewerking zijnd concept-besluit
  - ter visie gelegd concept-besluit.



- definitief besluit.

Strikt genomen is dit geen categorie naar inhoud, maar naar vorm, namelijk die van informatieobjecten. Omdat we deze categorieën ook koppelen aan bronnen op systeemniveau (denk aan een DMS), is deze hier toch opgenomen.

Overeenkomstige informatiefunctie wat betreft de bron van de gegevens en zoals benoemd in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009): Beheer documentaire informatie, subfunctie Documentenbeheer.

3. Aan de zaak gekoppelde basis- en kerngegevens. Dit zijn op landelijk en gemeentelijk niveau gestandaardiseerde gestructureerde gegevens die aanvullend de zaak kenmerken. Voorbeelden:
  - persoonsgegevens over de aanvrager;
  - gegevens over het zaakobject (bijvoorbeeld een pand).

Overeenkomstige informatiefunctie wat betreft de bron van de gegevens en zoals benoemd in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009): Ontsluiting basisgegevens.

4. Procesgegevens bij de zaak. Voorbeelden:
  - het gestandaardiseerde behandelproces;
  - de datum van de aanvraag;
  - statusinformatie;
  - eindtermijnen;
  - behandelaars en hun rollen;
  - autorisatiegegevens.

Ook het gegeven dat een (ander) gegeven geraadpleegd is, is een procesgegeven.

Overeenkomstige informatiefunctie wat betreft de bron van de gegevens en zoals benoemd in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009): Zakenbeheer.

5. De inhoud van voor de zaak relevante klantcontacten. Voorbeelden:
  - e-mailberichten;
  - telefoonnotities, zoals bijvoorbeeld door het KCC opgeslagen in klantcontactenbeheersysteem.

Veel van de inhoudelijke informatie in deze categorie kan de vorm hebben van informatieobjecten (documenten) en in die zin overeenkomen met de informatie in categorie 2. Dit moet per geval worden bekeken. Zo zal de informatie in een klantcontactensysteem vaak voor in ieder geval een deel ook de vorm hebben van gegevensobjecten.

Overeenkomstige informatiefunctie wat betreft de bron van de gegevens en zoals benoemd in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009): Klantcontactenbeheer.

6. Productgegevens. Voorbeelden:
  - de formele wet- en regelgeving ten tijde van het aanvragen van een product;
  - de naar de gecommuniceerde of bij de klant bekende informatie over het product bij het aanvragen van dat product, zoals informatie over het product op de website.

Dit betekent overigens niet dat in elk zaakdossier alle productinformatie waaronder wet- en regelgeving wordt opgenomen. De productinformatie is namelijk zaakoverstijgend. Wel is het van belang maatregelen te nemen voor het later kunnen terugvinden van de productinformatie en relevante wet- en regelgeving ten tijde van de aanvraag van een product. Dat betekent dat productinformatie en relevante wet- en regelgeving, inclusief de wijzigingen daarin, ergens worden vastgelegd en gearhiveerd. En dat de juiste versie van die informatie uitgaande van een specifiek zaakdossier teruggevonden kan worden. Of dat wordt geregeld met het opnemen van een of meer verwijzingen in elk zaakdossier is een kwestie van implementatiekeuzes.

Overeenkomstige informatiefunctie wat betreft de bron van de gegevens en zoals benoemd in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009): onder andere (wat betreft productinformatie op de website) Beheer documentaire informatie, subfunctie Documentenbeheer.

7. Sectorspecifieke gegevens. Voorbeelden:

- de hoogte van een schoorsteen bij een milieuvergunningaanvraag;
- immissiegegevens luchtverontreiniging bij besluitvorming over de vergunning voor een school nabij een snelweg.

Overeenkomstige informatiefunctie wat betreft de bron van de gegevens en zoals benoemd in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009): sectorspecifieke informatiefuncties.

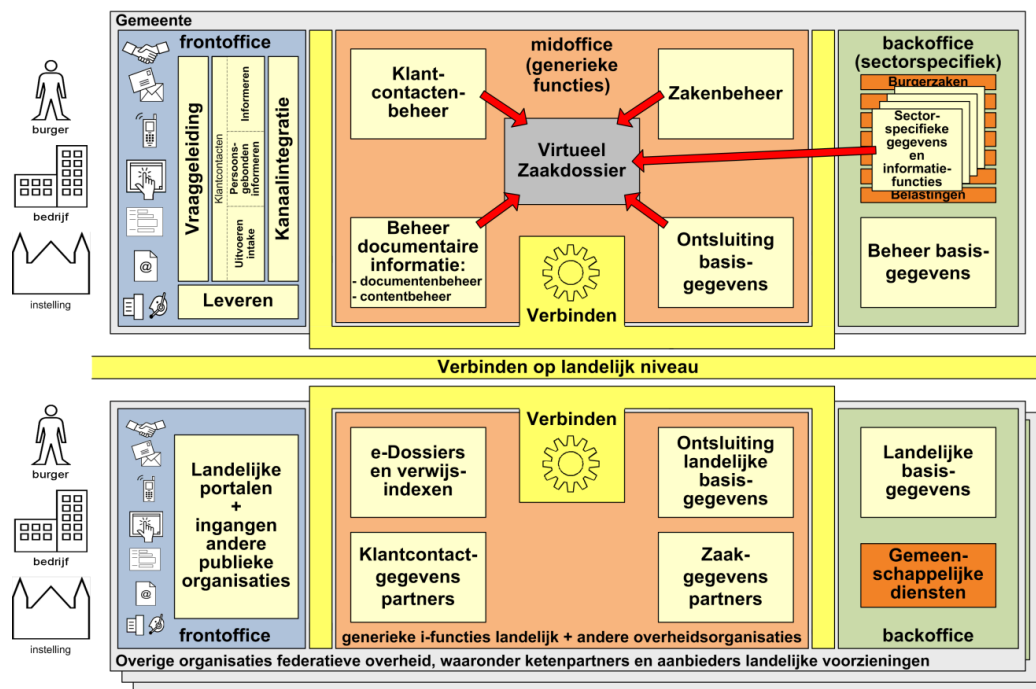
8. De categorie overigen. Voorbeelden:

- financiële gegevens (facturen, betalingen);
- jurisprudentie.

Overeenkomstige informatiefunctie wat betreft de bron van de gegevens en zoals benoemd in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009): variabel.

De digitale inhoud van een zaakdossier, zoals hier onderscheiden, is afkomstig uit meerdere bronnen. Op systeemniveau zijn dat informatiesystemen (applicaties). Zien we het zaakdossier als een virtueel dossier, dan kan ook de inhoud verdeeld zijn over meerdere systemen. De bron op systeemniveau en de opslag vallen dan samen.

Als we de bronsystemen bij verschillende van de hier onderscheiden categorieën inhoud benoemen met hun functies zoals gedefinieerd in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 (2009), dan komen we uit op functies zoals zakenbeheer en klantcontactenbeheer. Visualiseren we het zaakdossier in de bekende GEMMA midofficeplaat temidden van dergelijke functies, waar we bronsystemen zoals een Zakensysteem en klantcontactensysteem achter kunnen denken, dan levert dat de plaat op in onderstaande figuur.



**Figuur 8: het virtuele zaakdossier en de bijbehorende op functioneel niveau benoemde bronsystemen**

### **Basis- en kerngegevens**

Voor de vakgebieden documentaire informatievoorziening vormen basis- en kerngegevens een belangrijke, maar relatief nieuwe categorie wat betreft de inhoud van een zaakdossier. Daarom hier een toelichting op deze categorie.

Basis- en kerngegevens zijn gegevens binnen een domein die men standaardiseert op inhoud opdat de partijen binnen zo'n domein (de inhoud van) deze gegevens delen en hergebruiken. Dat combineert men met eenmalig opvragen van deze gegevens en eenmalige en centrale opslag van deze gegevens. Dat principe benoemt men als 'eenmalige opslag, meervoudig gebruik' of 'eenmalige uitvraag en meervoudig gebruik'.

Betreft het gegevens op landelijk niveau, dan spreken we van basisgegevens. Deze zijn opgeslagen en worden beheerd in landelijke systemen<sup>11</sup>, de basisregistraties. Voorbeelden zijn de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), de Basisregistratie Kadaster (BRK) en de Basisregistratie Topografie (BRT).

Betreft het gegevens van specifieke de gemeentelijke bestuurslaag, dan spreken we van kerngegevens. Deze worden per gemeente opgeslagen in lokale kernregistraties. Een voorbeeld van een kernregistratie is een bestand met gegevens over de organisatieonderdelen en de medewerkers van een gemeente.

Gegevens waarvan de inhoud niet standaard is voor de genoemde domeinen en die bijvoorbeeld per zaak verschillen, zijn dus geen basis- of kerngegevens. Voorbeelden daarvan zijn geregistreerde klantcontacten en informatieobjecten (documenten) zoals

<sup>11</sup> Waar sprake is van lokaal beheer en lokale opslag is dat toch onderdeel van een landelijk systeem.

aanvragen en besluiten. Hoewel men deze gegevens niet op inhoud standaardiseert (is niet aan de orde, ze verschillen per zaak), spelen ze wel een belangrijke rol in de gemeentelijke informatiehuishouding. Daarom worden veel van deze gegevens wel gestandaardiseerd op hun definitie (semantiek), de vast te leggen kenmerken (hun attributen) en de formaten voor opslag en berichtenverkeer. Dit gebeurt om de inhoud goed te kunnen uitwisselen en delen, bijvoorbeeld binnen de context van een zaak en dat zowel binnen de organisatie als met ketenpartners.

### ***Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens-Zaken (RGBZ)***

Het RGBZ is een semantisch informatiemodel gericht op kunnen delen van informatie. Voor de duidelijkheid: het zegt niets over de wijze van opslag.

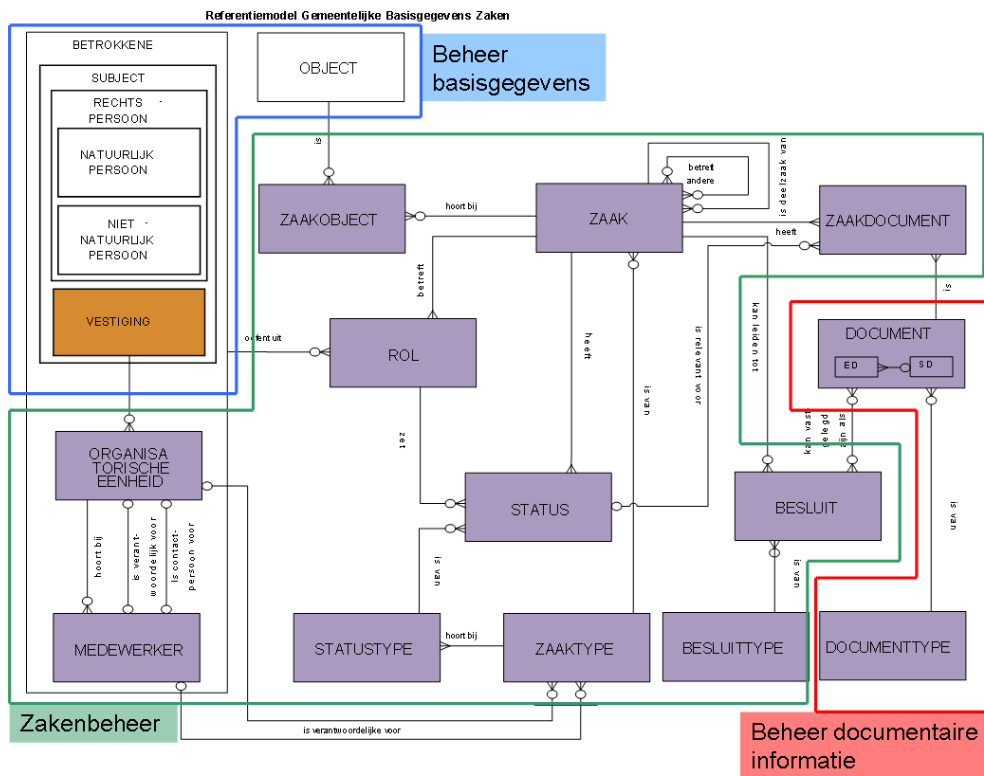
Het RGBZ bevat een selectie van gedefinieerde objecttypen die van belang zijn voor zaakgericht werken. Onderstaande figuur deelt de inhoud van het RGBZ voor drie van de hiervoor benoemde categorieën in naar op functioneel niveau benoemde herkomst:

- beheer documentaire informatie, subfunctie Documentenbeheer<sup>12</sup>;
- ontsluiting/beheer basisgegevens;
- zakenbeheer.

Onder andere de categorie klantcontactgegevens met de functie klantcontactenbeheer als bron ontbreekt nog in dit schema, evenals bijvoorbeeld de objecten voor het beschrijven van processtappen, daarin gemaakte keuzen en daarbij gebruikte criteria.

---

<sup>12</sup> Hier wordt verwezen naar reeds in 2009 in de GEMMA Informatiearchitectuur 1.0 benoemde informatiefuncties. De toen benoemde subfunctie Documentenbeheer, met in het achterhoofd een DMS/RMA op systeemniveau, past inmiddels minder goed bij nieuwe inzichten zoals verwerkt in deze Baseline. Dit is ook al vanuit gemeenten opgemerkt in het kader van commentaar op concept-versies van deze Baseline. Het ligt voor de hand hiervan een aandachtspunt te maken bij de eerstvolgende herziening van de huidige GEMMA Informatiearchitectuur.



**Figuur 9: inhoud van het RGBZ geclusterd naar categorieën hun op functioneel niveau benoemde bron**

## 7 Vullen van een zaakdossier

Op hoofdlijnen bestaat het vullen van een zaakdossier uit twee stappen:

1. waardering en selectie van informatie-elementen om te bepalen of deze in aanmerking komen voor opname in een zaakdossier. Deze stap moet een gemeente uitvoeren voor alle informatie-elementen die zij ontvangt, creëert of verzendt.
2. het daadwerkelijk en op de juiste wijze opslaan van de informatie-elementen en het toevoegen hiervan aan het (de) juiste zaakdossier(s).

Deze stappen zijn in de hierna volgende paragraaf uitgewerkt.

Alle processtappen worden uitgevoerd door de behandelend ambtenaar en/of door een geautomatiseerd systeem onder de verantwoordelijkheid van de behandelend ambtenaar.

### 7.1 Vullen in stappen

Hieronder de decompositie van de reeds benoemde stappen op hoofdlijnen.

1. waardering en selectie van informatie-elementen om te bepalen of deze in aanmerking komt voor opname in een zaakdossier. Uit te voeren voor alle informatie-elementen die de gemeente ontvangt, creëert of verzendt. Het gaat om het beantwoorden van de volgende vragen:
  - d. voor welke zaak of zaken is de informatie relevant?
  - e. met welke status (wel of niet te bewaren) moet het opgeslagen en bewaard worden en hoe lang moet het bewaard worden? Als de inhoud van het informatie-element onveranderd moet worden bewaard, dan is opslag als een 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' nodig. Mag de inhoud nog veranderen of moet dat zelfs nog kunnen veranderen, dan is opslag als een gegevensobject of informatieobject nodig;
  - f. wat is de daarbij behorende juiste vorm van opslag?
2. het daadwerkelijk en op de juiste wijze opslaan van de informatie en het toevoegen van de opgeslagen informatie aan het (de) juiste zaakdossier(s), met als uit te voeren deelstappen:
  - a. de juiste versie van de informatie afvangen uit het werkproces;
  - b. deze informatie zonodig digitaliseren;
  - c. de informatie zonodig converteren naar de juiste vorm (bijvoorbeeld een PDF);
  - d. de informatie voorzien van de juiste metagegevens, waaronder zo mogelijk al de bewaartermijn. Is dat niet al mogelijk, dan wordt de bewaartermijn later alsnog bepaald en als metagegeven toegevoegd (de metagegevens kunnen bij informatie die relevant is voor meerdere zaken per zaak verschillen);
  - e. opslaan van de informatie als inhoud van het (de) juiste zaakdossier(s).

Het antwoord op 1b bepaalt stap 2c. Als de inhoud van de informatie al moet of kan worden bevroren, dan levert stap 2c een 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' op. Zoniet, dan is het resultaat van 2c een gegevens- of informatieobject.

De duurzaam te bewaren inhoud in het zaakdossier blijft vervolgens onveranderd. Wel kunnen de metagegevens, ook die van het hele dossier, dus op het niveau van de zaak, nog wijzigen of worden aangevuld. Dat geldt onder andere voor:

- de bewaartermijn, die mogelijk later nog wordt bepaald of gewijzigd;
- de beheerhistorie van het dossier en de inhoud van het dossier.

Van gegevens- en informatieobjecten in het dossier kan in principe ook de inhoud nog wijzigen, bijvoorbeeld een conceptbesluit dat nog wordt aangepast, nog niet definitieve meetgegevens of een spreadsheet met een nog niet definitieve modelberekening.

### **Implementatie**

Wat 2e in de praktijk inhoudt is een implementatiekwestie. De minimale variant houdt in dat men de informatie-elementen die relevant zijn voor een zaak koppelt aan een zaaknummer en vervolgens opslaat in een van de systemen die voor de desbetreffende zaak beschikbaar zijn. Met een 'search' door alle bij een zaak betrokken systemen alle aan een zaak gerelateerde inhoud worden gevonden. Het openen van een zaakdossier is in deze variant niet meer dan het registreren van een zaak, over het algemeen in een zakensysteem.

Een verdergaande variant is het openen van een aan de juiste zaak gekoppeld dossier in een DMS met RMA-functionaliteit. Dat (dedicated) systeem verzorgt dan de organisatie van het dossier en de inhoud ervan. De ingang naar die inhoud loopt dan via dat systeem, ook als die inhoud (deels) in andere systemen is opgeslagen. Over dat verdeeld zijn van inhoud over meerdere systemen meer in paragraaf ' Wel en niet virtuele zaakdossiers in de tijd'.

## **7.2 Relatie met het werkproces**

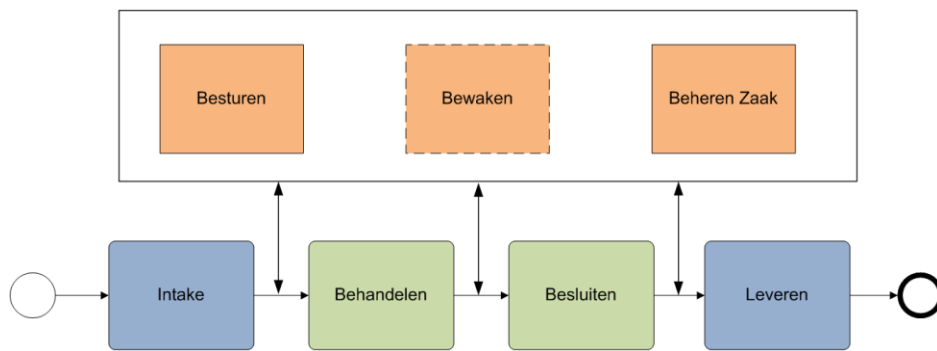
Belangrijke triggers - binnen de context van een zaak - voor het vullen van het zaakdossier zijn:

- het ontvangen van informatie-elementen;
- het creëren van informatie-elementen;
- het verzenden van informatie-elementen.

Alles gezien vanuit de omgeving van de zaak, dus een e-mail aan de wethouder wordt, indien de inhoud relevant is voor de zaak, ook aan het zaakdossier toegevoegd.

De GEMMA procesarchitectuur bevat een standaard stramien voor op individuele partijen (burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen) gerichte dienstverlening. Dit stramien is opgenomen in de onderstaande figuur.



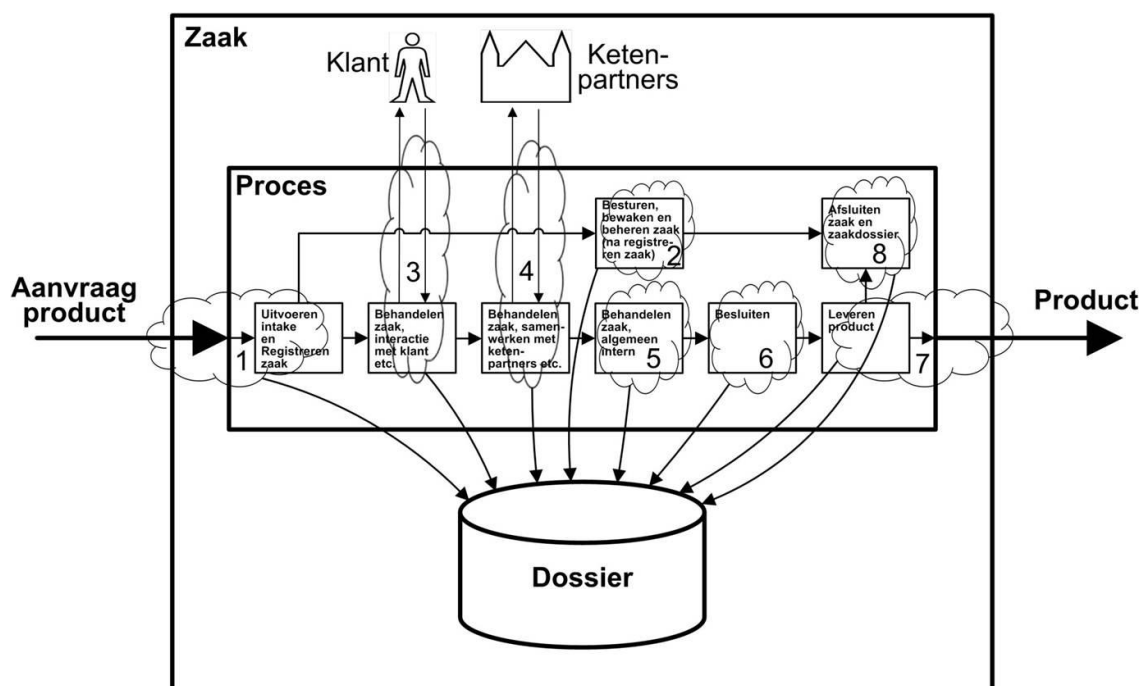


**Figuur 10: Stramien voor dienstverleningsprocessen**

Binnen het stramien voor dienstverleningsprocessen kunnen processtappen of combinaties van processtappen worden benoemd waar bepaalde karakteristieken en aandachtspunten bij horen wat betreft documentaire informatievoorziening. Daartoe zijn enkele onderdelen van het stramien als volgt gecombineerd of uitgesplitst:

- Besturen, Bewaken en Beheren, maar de laatste zonder Registreren zaak, zijn samengenomen;
- Intake is gecombineerd met Registreren zaak (in het stramien is Registreren zaak onderdeel van Beheren Zaak). Dit is inclusief het creëren van een zaakdossier;
- Afsluiten zaak is benoemd als een aparte cluster, onder andere omdat deze stap niet hoeft samen te vallen met Leveren. Afsluiten zaak is inclusief het duurzaam bewaren van het gehele zaakdossier;
- Behandelen zaak is uitgesplitst naar:
  - Behandelen zaak, interactie met de klant;
  - Behandelen zaak, interactie met ketenpartners;
  - Behandelen zaak, algemeen intern.

Aldus is het model van in onderstaande figuur ontstaan met clusters waarvoor een gemeenten karakteristieken en aandachtspunten met betrekking tot documentaire informatievoorziening verder kan uitwerken.



**Figuur 11: model met voor informatievoorziening en archivering specifieke clusters**

De clusters op een rij:

1. Uitvoeren intake en Registreren zaak
2. Besturen, bewaken en beheren zaak, dus o.a. statusovergangen
3. Behandelen zaak, interactie met de klant (en overige burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties)
4. Behandelen zaak, samenwerken met ketenpartners (en overige bij de behandeling betrokken partijen)<sup>13</sup>
5. Behandelen zaak, algemeen intern
6. Besluiten
7. Leveren product
8. Afsluiten zaak en zaakdossier inclusief waarderen en selectie voor zover nog aanvullend nodig

### 7.3 Selectielijst

Een selectielijst beschrijft hoe om te gaan met het bewaren van de inhoud van het duurzaam bewaarde zaakdossier. Niet alle inhoud hoeft blijvend te worden bewaard, maar slechts gedurende de bewaartermijn die voor het desbetreffende informatie-element geldt. Daarna kan deze vernietigd worden, of in termen van deze Baseline, verwijderd worden uit het desbetreffende gearchiveerde en digitale dossier. Om de

<sup>13</sup> Zie ook de VNG-Beheerregeling Wabo-Div. Hierin is geschetst hoe door gemeenten moet worden omgegaan intern en met ketenpartners, indien men gezamenlijk gebruik maakt van digitale aanvragen, elkaars adviseur kan zijn e.d.

bewaarde hoeveelheid informatie beheersbaar te houden is het uitgangspunt van de Archiefwet 1995 dat 'vernietigd wordt, tenzij'. Dat houdt in dat zodra van 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' de bewaartermijn is verstreken, deze elementen daadwerkelijk wordt vernietigd, c.q. verwijderd uit het desbetreffende dossier (in de digitale variant van dossiervorming en archiveren worden informatie-elementen vernietigd zodra het in geen enkel dossier meer voorkomt). Een selectielijst beschrijft daartoe per categorie of deze blijvend bewaard moet blijven en zo nee, wat de bewaartermijn is.

Elke overheidsorganisatie is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een selectielijst die voldoet aan de daarvoor geldende wettelijke eisen. Gemeenten echter hebben in het verleden de VNG gemandateerd voor het opstellen van een uniforme landelijke selectielijst voor het collectief van gemeenten. In de praktijk stelt de VNG een concept-selectielijst op, waarna de minister die daarvoor verantwoordelijk is de selectielijst in definitieve vorm vaststelt.

Per medio 2011 zijn er twee gemeentelijke selectielijsten:

- de Selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen opgemaakt of ontvangen vanaf 1 januari 1996 (Staatscourant 20-12-2005, nr. 247);
- de Lijst van voor vernietiging in aanmerking komende stukken in gemeente-archieven (Staatscourant 20-12-1983, nr. 247). Deze lijst geldt voor archiefbescheiden van dateren voor 1 januari 1996.

In principe worden aan de hand van de genoemde selectielijsten bij alle informatie-elementen die duurzaam worden bewaard metagegeven toegevoegd of het desbetreffende element blijvend bewaard moet worden en zo nee, wat de bewaartermijn is. In principe gebeurt dat per 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen'. In de praktijk zien we ook een implementatievariant waarbij blijvende bewaring of de bewaartermijn als metagegeven op zaakdossierniveau wordt vastgelegd. In beide gevallen gaat het om een digitaal metagegeven. In beide gevallen ook biedt dit de mogelijkheid om verwijdering van informatie-elementen uit gearchiveerde dossiers en vernietiging van informatie-elementen die uit alle dossiers is verwijderd, geautomatiseerd te doen plaatsvinden.

## **7.4 Beslisbomen voor de lopende zaak-fase**

In de lopende zaak-fase zijn voor de behandelend ambtenaar twee beslisbomen van belang voor:

1. wat te doen met nieuwe inhoud die beschikbaar komt (wel/niet in zaakdossier en in welke vorm)?
2. wat te doen met inhoud die al in het zaakdossier aanwezig is maar (nog) niet de vorm heeft van een 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' met daaraan gekoppelde metagegevens waaronder de bewaartermijn?

Bij een juiste werkwijze in de lopende zaak-fase zijn in de afgehandelde zaak-fase geen andere acties nodig dan 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' verwijderen op het moment dat de bewaartermijn afloopt.

## 7.5 Verdere uitwerking aan de hand van proces en zaaktype

Mogelijke stappen voor verdere uitwerking:

- bepaal in algemene zin (voor alle dienstverleningsprocessen) per cluster de karakteristieken en aandachtspunten voor informatievoorziening en archivering, waaronder bijvoorbeeld standaard acties of informatiefuncties (zoals bij cluster 1 het als duurzaam bewaarbaar informatie-element opslaan van een ontvangen aanvraag);
- werk het resultaat in multidisciplinaire teams uit tot acties en te automatiseren functies per zaaktype. Zo ontstaan inrichtingsparameters per zaaktype;
- neem deze inrichtingsparameters op in de eigen zaaktypencatalogus;
- de laatste hierop volgende stap is daadwerkelijke implementatie.

## 8 Levensloop zaakdossier en inhoud

### 8.1 Inleiding

Binnen het werkveld documentaire informatievoorziening is het gebruikelijk om wat betreft de levensloop van een dossier drie fasen te onderscheiden:

1. **dynamische fase;** dit is de actuele fase van een dossier, waarin het dossier frequent wordt geraadpleegd;
2. **semi-statische fase;** dit is de fase waarin een dossier niet meer frequent wordt geraadpleegd, de inhoud van het dossier nog berust bij een overheidsorganisatie, de inhoud niet standaard voor het publiek is ontsloten en de toegang tot de inhoud van het dossier nog valt onder de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB);
3. **statische fase;** dit is de fase waarin een dossier, waarvan de inhoud volgens de Archiefwet 1995 in aanmerking komt voor 'blijvende bewaring', ontsloten wordt voor het publiek. De toegang ertoe is geregeld in de Archiefwet.

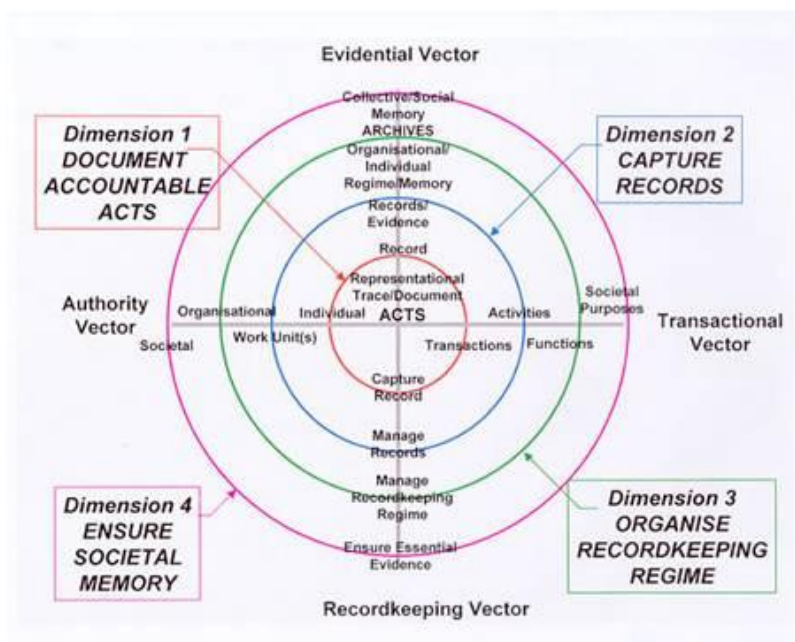
Het begin van de statische fase is wettelijk bepaald. Dat is niet het geval voor het einde van de dynamische fase en het begin van de semi-statische fase. Daarom wordt de duur van deze twee fasen in de voorliggende Baseline niet gedefinieerd. Ter vervanging worden voor het zaakdossier - en dus binnen de context van zaakgericht werken - twee fasen benoemd met wel een duidelijk gemarkeerde overgang:

1. lopende zaak-fase;
2. afgehandelde zaak-fase.

De lopende zaak-fase begint bij het registreren van een zaak en het - in principe gelijktijdig - openen of creëren van een zaakdossier. De fase eindigt als de zaak is afgehandeld en wordt afgesloten. Op dat moment begint de afgehandelde zaak-fase en deze fase eindigt waar de Statische fase begint.

#### **Records Continuum-model**

Het Records Continuum-model bevat niet alleen de boodschap dat de aandacht voor records management al begint bij de creatie van informatie-elementen en dat daarna het beheren en ontsluiten van die elementen een continu doorlopend proces is. Het model bevat ook de boodschap dat van meet af aan rekening moet worden gehouden met meerdere belangen, waaronder het uitvoering van het werkproces (wat is daarvoor nodig) en de mogelijkheid het werkproces later te kunnen reconstrueren. Ook bevat het model een levensloop die vier fasen onderscheidt en die naast de tijddimensie ook een ruimte- of omgevingsdimensie heeft (zie onderstaande figuur).



**Figuur 12: het Records Continuum-model**

In een tabel kunnen de levensloopaspecten van het Records Continuum-model als volgt worden samengevat:

Fase (tijddimensie)	Activiteit	Omgeving
1	Creatie en gebruik informatie-elementen (Individual).	Werkproces en behandelend ambtenaar.
2	Afvangen informatie-elementen en duurzaam bewaren in werkdossier (Work Unit(s)).	Werkdossier op afdelingsniveau.
3	Beheren en ontsluiten 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' op bedrijfsniveau (Organisational).	Dossier op bedrijfsniveau.
4	Beheren van 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' op landelijk niveau en ontsluiten voor de maatschappij (Societal).	Dossier van en voor de maatschappij.

De fasen 1 en 2 komen overeen met de Lopende Zaak-fase, fase 3 met de Afgehandelde zaak-fase en fase 4 met de Statische fase. Bovenstaande tabel is een zo goed mogelijke weergave van een van de aspecten van het Records Continuum-model, maar kan als zodanig niet 1:1 worden vertaald naar Zaakgericht werken en werken met zaakdossiers. Zo wordt bij zaakgericht werken in fase 2 zoals benoemd in de tabel naast duurzaam bewaarbare informatie-elementen ook informatie vastgelegd in de vorm van gegevensobjecten en informatieobjecten.

## 8.2 Levensloop zaakdossier

In de voorliggende Baseline werken we primair met de volgende fasen voor een zaakdossier:

1. lopende zaak-fase;
2. afgehandelde zaak-fase;
3. statische fase.

De lopende zaak-fase begint altijd bij het registreren van een zaak en het openen of creëren van het bijbehorende zaakdossier. Deze fase eindigt als de zaak is afgehandeld, alle in het dossier te bewaren inhoud is omgezet naar duurzaam bewaarbare informatie-elementen, dus naar de daarbij passende vorm, opslagformaat en status, en de zaak vervolgens is afgesloten.

Op datzelfde moment begint de afgehandelde zaak-fase. Het einde van deze fase valt samen met het begin van de statische fase. Dat begin is wettelijk bepaald en volgt uit de aard van de zaak en de inhoud van het zaakdossier. Per zaaktype is dat vastgelegd in een Digitaal Structuurplan (DSP) of een zaaktypencatalogus (ZTC).

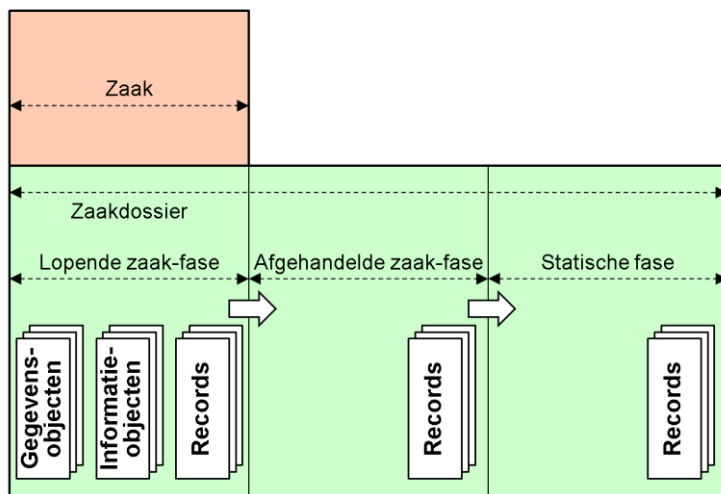
In de statische fase worden dossiers ontsloten naar de maatschappij. De toegang tot de inhoud ervan is geregeld in de Archiefwet 1995. Toegang tot de inhoud van zaakdossiers in de voorgaande twee fasen is geregeld in de WOB.

De bewaartermijn van een dossier of van de inhoud van een dossier hoeft niet synchroon te lopen met de hier genoemde fasen. Zo kan de Afgehandelde zaak-fase een termijn van 20 jaar beslaan en start daarna de Statische fase, terwijl de bewaartermijn van een dossier 40 jaar is.

### ***Levensloop en inhoud naar vorm en status***

In de lopende zaak-fase kan een zaakdossier gegevensobjecten, informatieobjecten en 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' bevatten. Maar in de afgehandelde zaak-fase bevat het nog slechts 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' (en bijbehorende metagegevens). Dat levert het levensloopmodel op in onderstaande figuur.





**Figuur 13: Levensloopmodel zaakdossier**

### ***Overgang Lopende zaak-fase naar Afgehandelde zaak-fase***

Bij de overgang van de lopende zaak-fase naar de afgehandelde zaak-fase horen de volgende acties:

- aanvullend, voor zover nog niet gebeurd, vaststellen wat bewaard moet worden en die inhoud, voor zover nog niet gebeurd, vastleggen als duurzaam bewaarbare informatie-elementen (dus juiste vorm, opslagformaat en status);
- overige inhoud verwijderen uit het dossier;
- intern (binnen de eigen organisatie) overdragen van de verantwoordelijkheid voor het beheer, en wel van de afdeling die de zaak heeft behandeld naar een gespecialiseerde en daarvoor aangewezen eenheid.

### ***Overgang afgehandelde zaak-fase naar statische fase***

Bij de overgang van de afgehandelde zaak-fase naar de statische fase verandert het regime voor beheer en ontsluiting in overeenstemming met de voor de statische fase geldende wettelijke bepalingen (ontsluiting naar de maatschappij volgens de Archiefwet 1995).

Veelal wordt de verandering van het regime voor beheer en ontsluiting gecombineerd met het overdragen van de verantwoordelijkheid voor een (digitaal) dossier aan een andere, bijvoorbeeld regionale of landelijke, organisatie. Zo'n organisatie is gespecialiseerd in het beheer van blijvend te bewaren en publiekelijk (landelijk) te ontsluiten digitale dossiers. Het dossier wordt daar opgenomen in een digitale archiefbewaarplaats voor duurzame blijvende of langdurige bewaring, ook wel e-depot genoemd.

### **Dynamische fase en semi-statische fase**

Een gemeente die wil blijven werken met de begrippen dynamische fase en semi-statische fase kan deze fasen naar eigen inzicht projecteren op het levensloopmodel voor een zaakdossier. Het einde van de dynamische fase zal dan overeenkomen met het

afsluiten van een zaak óf daarna nog even doorlopen. Dat einde komt dan overeen met het begin van de semi-statische fase. En het einde daarvan valt samen met het begin van het inmiddels voldoende besproken begin van de Statische fase.

### 8.3 Levensloop inhoud zaakdossier

In de lopende zaak-fase kan een zaakdossier behalve 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' ook gegevens- en informatieobjecten bevatten. In technische zin kan inhoud ook nog bestaan uit verwijzingen naar digitale inhoud elders. Vanaf de afgehandelde zaak-fase bevat een goed zaakdossier echter nog slechts 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen'.

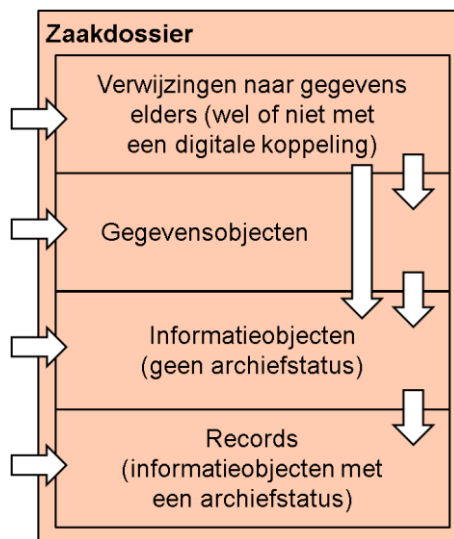
Bij de afsluiting van een zaak kunnen de dan in het zaakdossier nog aanwezige gegevens- en informatieobjecten worden uitgesplitst naar wel en niet duurzaam te bewaren. Wat wel goed, geordend en toegankelijk te bewaren is, zet de gemeente dan om. Dat komt neer op een conversie naar het passende vorm (informatieobject), opslagformaat (bijvoorbeeld PDF) en status 'te bewaren' en toevoegen van de juiste metagegevens.

Overige informatie-elementen wordt verwijderd uit het dossier.

Het omzetten van gegevensobjecten en informatieobjecten naar 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' en ook het omzetten van verwijzingen naar inhoud naar die inhoud zelf kan ook eerder plaatsvinden, en wel zodra duidelijk is dat het moet en kan gebeuren. Dus ook informatie-elementen die al tot de inhoud van een zaakdossier behoort, kan nog veranderen van vorm, opslagformaat en status. In die zin is sprake van een levensloop van de inhoud van het zaakdossier. Overgangen die daarbij aan de orde zijn gaan gepaard met uit te voeren technische activiteiten:

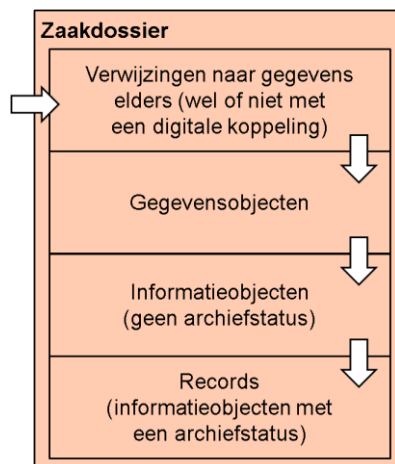
- een digitale verwijzing vervangen door de inhoud waarnaar eerder werd verwezen;
- een of meer gegevensobjecten, bijvoorbeeld een of meer rijen in een database-tabel, omzetten naar een informatieobject, bijvoorbeeld een XML-document;
- een informatieobject, bijvoorbeeld een MS Word-document of een XML-document, omzetten naar een 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen', bijvoorbeeld in de vorm van een PDF.

Uiteraard kan men inhoud ook direct in elk van de genoemde vormen aan het zaakdossier toevoegen. Als we alle vormen waarin informatie in een zaakdossier kan voorkomen en alle bijbehorende overgangen combineren, dan resulteert dat in een levensloopmodel voor de objecten of elementen in een zaakdossier (zie onderstaande figuur). Dit model laat zien welke levenslopen er voor inhoud mogelijk is, niet wat moet of is voorgeschreven.



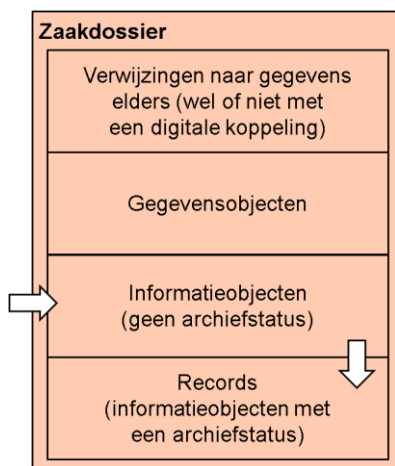
**Figuur 14: levensloopmodel voor de inhoud van een zaakdossier**

**Voorbeeld 1 van een mogelijke levensloop van inhoud van een zaakdossier**



- Gegevens worden aan een zaakdossier toegevoegd in de vorm van een verwijzing naar een gegevensobject elders, bijv. in een basisregistratie;
- de verwijzing wordt vervangen door het gegevensobject zelf;
- het gegevensobject wordt - bijvoorbeeld in combinatie met andere gegevensobjecten die de zaak beschrijven (zie het RGBZ) - omgezet naar een informatieobject in de vorm van een zogenoemd XML-document;
- bij het afsluiten van de zaak wordt het XML-document omgezet naar een PDF en wordt het een 'duurzaam te bewaren informatie-elementen'.

### Voorbeeld 2 van een mogelijke levensloop van inhoud van een zaakdossier



- Er wordt gewerkt (nog getypt) aan een concept-besluit. In het zaakdossier is het opgeslagen als een MS Word-document. Het is dus een informatieobject;
- het concept-besluit wordt ter visie gelegd. Van die versie van het MS Word-document wordt een PDF gemaakt en dit wordt als record opgeslagen en bewaard;
- na de ter visielegging wordt het concept-besluit aangepast. In het zaakdossier is het een MS Word-document en dus informatieobject;
- het besluit is definitief, het wordt gepubliceerd en van die versie van het MS Word-document wordt een PDF gemaakt en dat wordt als 'duurzaam te bewaren informatie-elementen' opgeslagen en bewaard.

## 8.4 Wel en niet virtuele zaakdossiers in de tijd

Zolang een zaak in behandeling is, zijn in de praktijk informatie-elementen die relevant zijn voor een zaak wél gebundeld, maar vaak verdeeld over meerdere systemen. Denk aan zakenmerken en procesgegevens in een zakensysteem, documenten (informatieobjecten) in een DMS, gegevens over klantcontacten in een klantcontactensysteem en sectorale gegevens in sectorale systemen. Informatie ontstaat daar ook, zoals procesinformatie in het zakensysteem of zelfs, daaraan voorafgaand, in een sectoraal behandelstelsel, of wordt ontvangen en eerst in die systemen opgeslagen. Veelal hebben die informatie-elementen niet al direct de vorm en status van 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen', denk aan de procesgegevens in een databasetabel van het zakensysteem. Maar voordat de gemeente een lopende zaak-fase kan afsluiten, moet een duurzaam te bewaren zaakdossier met zijn ontstaan. De informatie-elementen die bewaard moeten worden, is dan omgezet naar de vorm en status van een duurzaam bewaarbaar informatie-element, en de overige informatie is dan verwijderd. Ook de inhoud van zo'n duurzaam te bewaren zaakdossier met alleen 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' zou technisch gesproken nog steeds verdeeld kunnen zijn over meerdere systemen. Maar er zijn praktische redenen om dat nadrukkelijk niet te willen. Zo moet een organisatie een digitaal zaakdossier na de lopende zaak-fase als geheel kunnen overdragen. Is de inhoud van zo'n dossier dan nog verdeeld over meerdere systemen, dan levert dat een complexiteit op die zich slecht verhoudt met eisen vanuit het aspect bedrijfszekerheid.

Daarom is het uitgangspunt voor een veilige bedrijfszekere aanpak dat *een duurzaam te bewaren zaakdossier niet virtueel is*. Vanaf de start van de afgehandelde zaak-fase is alle informatie in een zaakdossier dan omgezet naar de vorm en status van 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' én zijn deze gebundeld en vastgelegd in één systeemomgeving. In de praktijk zal dat veelal een DMS zijn met RMA-functionaliteit.

## 8.5 Verdere uitwerking

Zoals het vullen van een zaakdossier in de lopende zaak-fase verder kan worden uitgewerkt per onderscheiden cluster van activiteiten, zo kan men ook de standaard acties of informatiefuncties uitwerken voor de overgang van de afgehandelde zaak-fase naar de statische fase:

- bepaal in algemene zin de karakteristieken en aandachtspunten voor duurzaam bewaren, bij deze overgang;
- werk het resultaat in multidisciplinaire teams uit tot standaard acties oftewel inrichtingsparameters per zaaktype en tot te automatiseren functies.

De laatste hierop volgende stap is daadwerkelijke implementatie.

De acties en informatiefuncties voor de overgang van de lopende zaak-fase naar de afgehandelde zaak-fase zitten al besloten in de laatste cluster (cluster 8) van de lopende zaak-fase.

## 8.6 Automatisering

Voor alle activiteiten voor het vormen van een goed zaakdossier, van het op het juiste moment afvangen van informatie-elementen uit het werkproces en het vullen van het dossier tot het op het juiste moment omzetten naar een passende vorm, opslagformaat en status geldt de automatiseringsvraag. Welke activiteiten kun je laten uitvoeren door geautomatiseerde informatiefuncties? Deels is dat een implementatievraag. Maar daaraan vooraf gaat de vraag in welke mate standaardisatie mogelijk is. Want automatisering vraagt om standaardisatie, minstens op het niveau van zaaktypen. De mogelijkheden van automatisering hebben dan ook veel te maken met de resultaten van de tweede stap in de vorige paragraaf.

## 9 Informatiefuncties

Het creëren, vormen en beheren van een digitaal zaakdossier vergt diverse soorten handelingen en bijbehorende geautomatiseerde informatieverwerkende functies. In GEMMA worden dat informatiefuncties genoemd. Dat zijn functies op het niveau van het gehele dossier en op het niveau van de objecten die de inhoud van het dossier vormen.

Uitgaande van de serie Create, Read, Update en Delete (CRUD) en toegepast op de niveaus zaakdossier en inhoud komen we tot een eerste ordening van functies, die we benoemen als functies die een systeem levert. Zie onderstaande tabel.

CRUD	Op zaakdossierniveau	Op objectniveau binnen het zaakdossier
C	Creëren zaakdossier	Toevoegen informatie-elementen aan het zaakdossier
R	Leveren zaakdossier	Leveren informatie-elementen uit het zaakdossier
U	Wijzigen zaakdossier	Wijzigen informatie-elementen in het zaakdossier
D	Vernietigen zaakdossier	Verwijderen informatie-elementen uit het zaakdossier

Drie van de vier functies op objectniveau komen neer op mutaties op zaakdossierniveau. Dat zijn:

- toevoegen van informatie-elementen aan het zaakdossier;
- wijzigen van informatie-elementen in het zaakdossier;
- verwijderen van informatie-elementen uit het zaakdossier.

Dit onderwerp kan verder worden uitgewerkt tot standaard functies voor een documentair informatiesysteem met records management functionaliteit of zelfs een standaard functioneel ontwerp voor zo'n systeem.

## 10 Moderne media

De behandeling van een zaak is geen louter intern proces. Er kan, na het ontvangen van een te behandelen aanvraag, sprake zijn van aanvullende interactie met de klant. Ook zijn zaakbehandelprocessen steeds vaker onderdeel van een ketenproces en zal er in dat kader samenwerking en communicatie zijn met andere overheidsorganisaties en/of maatschappelijke instellingen. Ook het inschakelen van commerciële adviesbureaus en de communicatie daarmee is een aandachtspunt. Bij al die externe contacten zal de gemeente in de praktijk steeds vaker gebruik maken van moderne elektronische media ten koste van de traditionele papieren post.

### ***E-mail***

Met name e-mailberichtenuitwisseling in het kader van de behandeling van een zaak met de klant en met andere organisaties komt in aanmerking voor een beoordeling op de noodzaak ze duurzaam te bewaren als informatie-element en met de juiste metagegevens op te slaan. In paragraaf 7.3 'De relatie met het werkproces' betreft dit de clusters 3 en 4.

### ***E-formulieren***

In de context van archivering van een zaak zal een aanvraag in de vorm van een ingevuld en ingediend e-formulier altijd als 'duurzaam bewaarbaar informatie-element' opgenomen worden in het zaakdossier. Tot zover is er geen probleem. Een aandachtspunt kan ontstaan bij complexe formulieren welke gebaseerd zijn op variabele scenario's en die werken met variabele 'invulroutes' langs wel en niet in te vullen delen van het formulier. Ingevulde resultaten van dergelijke formulieren kunnen sterk verschillen omdat het eindresultaat gevalsafhankelijk is. Het aandachtspunt hierbij is dat de gemeente niet alleen het ingevulde formulier oftewel het resultaat van het invullen moet bewaren, maar ook de gevolgde route bij het invullen moet kunnen reconstrueren. Dat laatste is mogelijk als:

1. de gemeente de beschrijving van de werking van alle formulieren en alle wijzigingen daarop bewaart;
2. de gemeente een verwijzing daarnaar in de zaakdossiers opneemt, bijvoorbeeld in de vorm van een versienummer van het geldende formulier ten tijde van de aanvraag.

### ***Telefoon***

Bij verschillende gemeenten is het al gebruikelijk dat het klantcontactcentrum (KCC) de inhoud van een deel van de telefonische contacten met de klant vastlegt. Dat kan in de vorm van een tekstueel verslag, maar ook in de vorm van een audio-opname. In ieder geval moet de inhoud altijd beoordeeld worden op de noodzaak deze te bewaren. Daarbij mag het eventueel nog ontbreken van een registratiesysteem voor klantcontacten geen excuus zijn. Inhoudelijke afspraken en toezeggingen zijn, ook als ze telefonisch zijn gemaakt of gedaan, rechtsgeldig. Dat geldt overigens ook voor de behandelend ambtenaar. Ook die zal de inhoud van sommige telefoongesprekken



moeten vastleggen om deze vervolgens als 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' op te nemen in het desbetreffende zaakdossier.

### ***Content website***

Informatie op de website kan relevant zijn voor een zaak, bijvoorbeeld als bij een e-formulier voor een aanvraag op de website wordt uitgelegd welke bepalingen en spelregels voor de aanvraag gelden. Bij het reconstrueren van een zaak kan die informatie van belang zijn. Daarmee is niet gezegd dat elk zaakdossier bij een behandelde productaanvraag alle informatie-elementen over dat product zoals getoond op de website moet bevatten. Wel moet de vraag worden gesteld hoe te regelen dat ook die informatie, die in de loop der tijd kan wijzigen, beschikbaar blijft. Een mogelijke oplossing kan bestaan uit het per product creëren en onderhouden van een dossier dat de beschrijving en regelgeving van een product bevat en waarin ook alle wijzigingen rondom het product voorzien van een wijzigingsdatum worden bijgehouden.

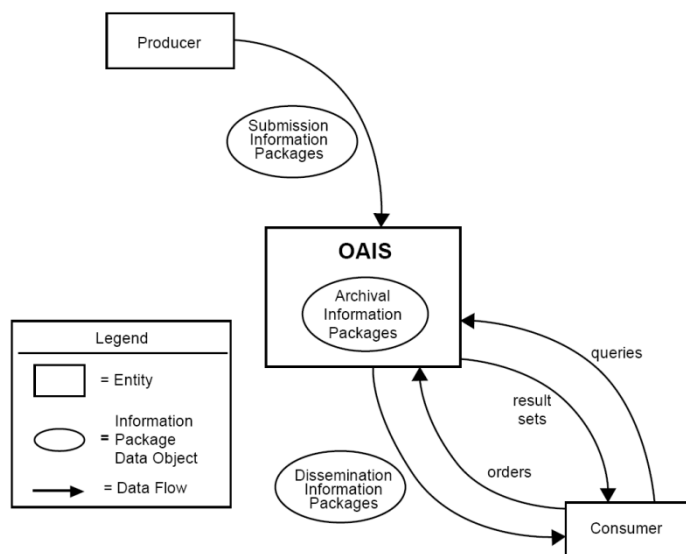
### ***Tweets***

Ook tweets kunnen in aanmerking komen voor archivering, zeker als de gemeente dit medium zelf inzet als onderdeel van haar communicatiestrategie naar geselecteerde burgers of de maatschappij als geheel. Het worden echter pas 'duurzaam bewaarbare informatie-elementen' door ze als zodanig te identificeren en op te slaan.

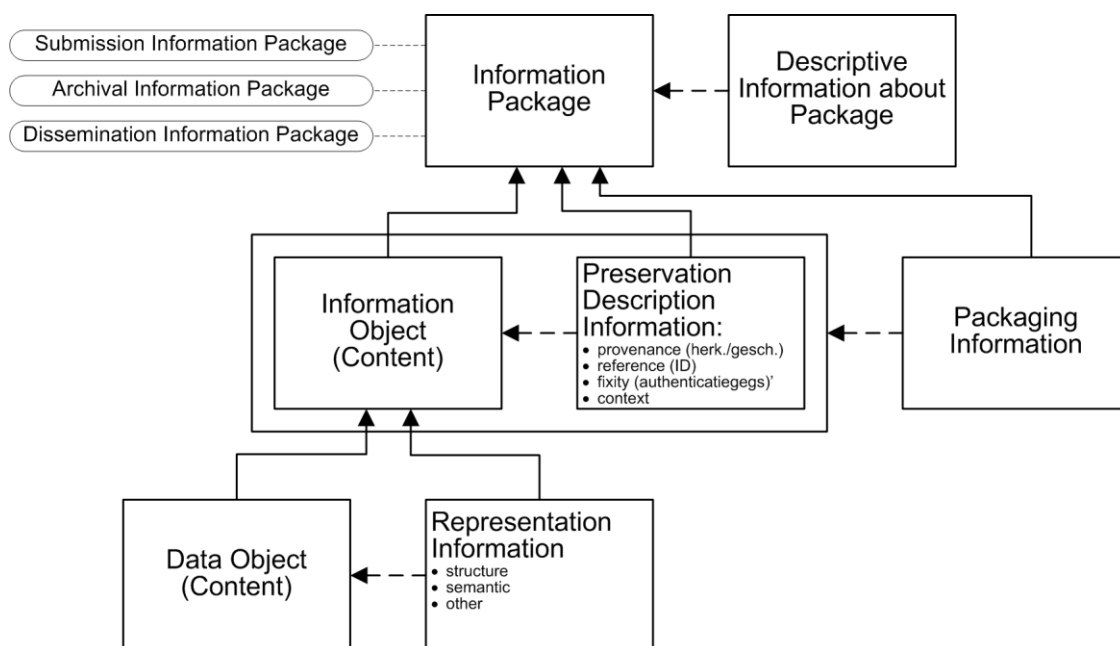
## Bijlage A: Open Archival Information System (OAIS)

Het referentiemodel voor een Open Archival Information System (OAIS) zoals opgenomen in de ISO-norm 14721 gaat niet uit van duurzaam bewaarbare informatie-elementen maar werkt met het begrip 'Archival Information Package' (AIP).

Onderstaande figuur toont AIP's in een archiefsysteem en het vastleggen ervan door de 'producer' en het raadplegen ervan door 'consumers'.



**Figuur 15: Schematische opbouw van een AIP**



**Figuur 16: OAIS model**

Hoewel een duurzaam bewaarbaar informatie-element en een AIP formeel niet hetzelfde zijn, illustreert de onderstaande figuur wel een paar samenhangen tussen in een zaakdossier voorkomende elementen:

- een gegevensobject bevat zelf geen structuurinformatie;
- een informatieobject bevat die structuurinformatie wel. Het is een combinatie van inhoud in de vorm van een gegevensobject, plus de structuurinformatie die content leesbaar maakt;
- bij een informatieobject horen metagegevens over de herkomst en de geschiedenis van het object. Tezamen met gegevens over hoe het geheel een combinatie oftewel een pakket vormt, vormt dat geheel een 'duurzaam bewaarbaar informatie-element'.

## Bijlage B: Opslagformaten

De Archiefregeling die geldt per 1 april 2010 schrijft voor digitale informatie-elementen geen bestandsformaten voor. De duurzaamheid van de diverse bestandsformaten is volgens de wetgever namelijk niet goed in wet- en regelgeving vast te leggen, ook vanwege de snelle veranderingen terzake. Ook hiervoor geldt wel het algemene voorschrift uit artikel 14 van de Archiefregeling: de informatie-elementen tijdig overzetten op nieuwe dragers bij natuurlijke of door verpakking veroorzaakte veroudering van materialen of in onbruik raken van dragers. Omdat dit alles een weinig concreet handvat biedt voor de gemeentelijke praktijk heeft de VNG aan het Nationaal Archief, dat in deze handelt namens de wetgever, gevraagd om een aantal suggesties. Gemeenten hebben immers graag een handvat. Veel gebruikte en geaccepteerde bestandsformaten zijn:

- foto's en afbeeldingen: PNG en JPG
- scans van documenten: TIFF, ODF en PDF
- office-documenten: ODF, PDF, PDF/A, PDF/X
- CAD-tekeningen: PDF/X
- videobestanden: MPEG en AVI
- geluidsbestanden: MP3 en WAV

Hierbij moet aangetekend worden dat voor beeld- en geluidsbestanden veel verschillende bestandsformaten bestaan, zoals voor video: AVI, MKV, DIVX, XVID, MPEG, MOV en voor geluid: MP3, WMA, OGG, WAV, AAC. Deze formaten zijn vaak niet onderling uitwisselbaar en bovendien moet voor het afspelen de juiste codering (CODEC) zijn geïnstalleerd. Derhalve is geadviseerd om voor beeld en geluid zo veel mogelijk de meest bekende bestandsformaten te gebruiken.

Soms schrijven specifieke wetten ook door gemeenten te gebruiken bestandsformaten voor. Dit is bijvoorbeeld het geval ten aanzien de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht die op 1 oktober 2010 in werking is getreden. In artikel 1.4 van de Regeling omgevingsrecht staat geformuleerd in welke 'duurzaam te bewaren bestandsformaten' gegevens en bescheiden digitaal bij de aanvraag kunnen worden gevoegd in Omgevingsloket online. Het gaat hierbij om duurzame digitale bestandsformaten die na de behandeling ongewijzigd kunnen worden bewaard. Hiermee wordt voldaan aan artikel 26 van

de Archiefregeling 2009. In dit artikel wordt aangegeven welke eisen gesteld worden aan de opslagformaten voor digitale informatie-elementen. Ook wanneer informatie-elementen tijdens de behandeling door het bevoegd gezag of de adviseur aan Omgevingsloket online worden toegevoegd, dient dit in één van de volgende bestandsformaten te gebeuren:

- foto's: PNG en JPG
- scans: TIFF, JPG, PDF/A-1a, PDF/A-1b en PDF 1.4
- officedocumenten: PDF/A-1a en PDF 1.4
- tekeningen: PDF/X en PDF 1.4'



**KWALITEITS  
INSTITUUT  
NEDERLANDSE  
GEMEENTEN**

Bezoekadres:      Postadres:      [info@kinggemeenten.nl](mailto:info@kinggemeenten.nl)  
Nassaulaan 12      Postbus 30435      T: 070 373 8017  
2514 JS Den Haag      2500 GK Den Haag      F: 070 363 5682